

San Miguel, dieciséis de febrero de dos mil veintidós.

Vistos:

Comparece don Alejandro Baudrand Ossandón, abogado, domiciliado en Valle Araucarias, condominio Cantillana, casa N° 8, comuna de Buin, quien deduce recurso de protección en contra de la I. Municipalidad de San Bernardo, representada por su alcalde, don Christopher White Bahamondez, ambos domiciliados en calle Eyzaguirre N° 450, comuna de San Bernardo, buscando el resguardo de los derechos fundamentales consagrados en los números 2, 16 y 24 del artículo 19 de la Carta Fundamental, los que estima conculcados por el acto que estima arbitrario e ilegal cual es el Decreto Alcaldicio N° 2230, de 30 de noviembre de 2021, que dispuso la no renovación de su contrata para el año 2022.

Sostiene que la decisión se habría adoptado por que supuestamente desempeñó labores de asesoría jurídica en la Dirección de Rentas, alterando lo dispuesto en el reglamento de estructura, funciones y coordinación del municipio, al desarrollar funciones que ya son ejecutadas por la unidad correspondiente.

Explica que mediante Decreto Alcaldicio N° 189 de 31 de marzo de 2014, fue nombrado hasta el 31 de diciembre del mismo año, en cargo asimilado a contrata, profesional grado 8°, comenzando a cumplir sus funciones el 1 de abril de ese año, en la Dirección de Administración y Finanzas, en el Departamento de Rentas como profesional apoyo grado 8, como abogado en el Departamento de Rentas Municipales de San Bernardo, hasta marzo de 2018.

Mediante Decreto Alcaldicio N° 84 de 27 de marzo de 2018, se desempeñó transitoriamente como Director de Asesoría Jurídica, grado 5°EUS, dada la vacancia de dicho cargo, el cual asumió hasta la contratación definitiva del Director Jurídico de la entidad, sin haber renunciado



expresamente a su contrata profesional grado 8°, desempeñándose en ese cargo hasta el mes de abril de 2019.

Señala que por Decreto Alcaldicio de abril de 2019, fue nombrado hasta el 31 de diciembre de dicho año, en cargo asimilado a contrata, profesional grado 7, desde el 22 de abril de ese año en la Dirección de Rentas, realizando funciones de encargado del Departamento de patentes, al no existir, hasta la fecha un funcionario de planta en dicho cargo.

A continuación señala las funciones que desempeñó en dicho cargo, a saber, inspecciones y fiscalizaciones relacionadas con las funciones de la Dirección de Rentas, ingreso en el sistema de patentes de DAE, generación de patentes nuevas, emisión de informes, oficios internos u ordinarios de otorgamiento de patentes, revisión de oficios y otros requerimientos efectuados por el señor alcalde o la directora de obras.

Asevera que a partir de dicho nombramiento, se renovó su contrata ininterrumpidamente hasta el último nombramiento con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021, mediante DAE N° 7 de 15 de enero de 2021.

Destaca que en todas las dependencias en las que se ha desempeñado ha tenido excelentes notas, por su desempeño, compromiso y responsabilidad.

En seguida afirma que el 1 de diciembre de 2021, fue notificado por el encargado de recursos humanos de la municipalidad recurrida de la no renovación de la contrata, decisión contenida en el acto impugnado, Decreto Alcaldicio N° 2230 de 30 de noviembre de 2021 del administrador municipal, puesto que desempeñaría labores de Asesoría Jurídica en la Dirección de rentas, alterando con ello lo dispuesto en el reglamento de estructura, funciones y coordinación del municipio al desarrollar funciones que ya son ejecutadas por la unidad correspondiente.

Acusa que el citado decreto 2230, es ilegal, arbitrario y carece de argumentación, ya que en la Dirección de Rentas no desempeña funciones



de abogado, si no de encargado del Departamento de Patentes de la I. Municipalidad de San Bernardo, cargo para el cual no existe ninguna prohibición relacionada con su título de abogado.

Hace presente que el 22 de abril de 2019, al no existir un funcionario con un cargo de planta que tenga asignada la función de encargado de patentes, le tocó desempeñar esa función hasta el 31 de diciembre de 2021. Expone que la función de encargado de patentes consiste en la revisión de la documentación que los contribuyentes hacen llegar a la Dirección de Rentas, lo que permite el otorgamiento de los señalados instrumentos una vez que se verifica el cumplimiento de la totalidad de los requisitos, permitiendo y autorizando el desarrollo de actividades de carácter económico en la comuna.

Dice sorprenderle la circunstancia de que pese al argumento, inexistente, creado por el municipio a través de su administrador municipal y su alcalde en ejercicio, según el cual no podría desempeñarse en la Dirección de Rentas municipales por tener título de abogado, pues supuestamente ejercería labores de asesoría jurídica en la Dirección de Rentas, lo cual no es efectivo, ha seguido cumpliendo dicha función hasta el último día de su contrata.

Señala que la decisión de no renovar su contrata para el año 2022, excede el marco de facultades legales, en los términos dispuestos en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República.

A continuación esgrime el principio de confianza legítima, que impide a la administración cambiar su práctica, con efectos retroactivos o de forma sorpresiva, cuando en una actuación continuada haya generado en la persona la convicción de que se le tratará en lo sucesivo y bajo circunstancias similares, de igual manera que lo ha sido anteriormente.

En lo que respecta a la motivación del acto, conforme lo establecen los artículos 11 y 41 de la Ley 19.880, la decisión de no renovar una designación



debe contener el razonamiento y expresión de los hechos y fundamentos de derecho, cita jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema al respecto.

Expone que en el artículo 87 de la Ley 18.883, se plasma el principio según el cual, todo funcionario tiene derecho a gozar de estabilidad en el empleo, sin que pueda discriminarse a los funcionarios de planta de los de contrata.

Estima vulneradas las garantías constitucionales previstas en los numerales 2,16 y 24 del artículo de la Carta Fundamental, esto es igualdad ante la ley, libertad de trabajo y derecho de propiedad.

Solicita se declare ilegal y arbitrario el Decreto Alcaldicio N° 2230 de 30 de noviembre de 2021, mediante el cual se dispuso la no renovación de la contrata para el año 202, disponiendo la renovación de la contrata por la anualidad indicada, debiendo ordenarse su reincorporación a sus funciones, disponiendo el pago de sus remuneraciones y cotizaciones previsionales desde que se produzca la separación hasta la efectiva reincorporación, “declarándose que la renovación de su contra es de carácter indefinida, con costas.”(sic)

Informa al tenor del recurso, don Christian Ruiz Varas, abogado, por la recurrida I. Municipalidad de San Bernardo y en su representación, solicitando su rechazo, con costas.

Sostiene que el Decreto Alcaldicio impugnado señala taxativamente el motivo por el cual no se renueva el vínculo, el que claramente no es del gusto del recurrente, pero no por eso es ilegal y atentatorio de garantías constitucionales. La decisión esta fundada en que su calidad profesional de abogado la ejerce en un departamento sin la supervigilancia del Director jurídico, cabe destacar que el recurrente tenía un vínculo basado en su calidad profesional, es decir como profesional abogado, Grado 7, entonces su calidad profesional es inseparable e indivisible de su calidad funcionaria como pretende el recurrente.



Estima el recurrente que no es la vía del recurso de protección la que pueda calificar el mérito del fundamento contenido en el Decreto Alcaldicio que no renovó la contrata, ni menos aun resolver una cuestión de orden laboral como se pretende.

Indica que la ley 18.883 establece y contiene todo el marco jurídico aplicable a las personas que son contratadas y que se desempeñan en el ámbito municipal; lo anterior por mandato de la Constitución Política del Estado y leyes orgánicas también de rango constitucional y que la posibilidad de contratar a personas para que presten servicios a contrata en los municipios nace del marco regulatorio de esta ley, que establece todo el corpus jurídico sobre la materia. El municipio conforme a lo anterior y a lo dispuesto en la ley 18.883, tiene capacidad contractual para vincularse con personas naturales para cumplir la misión encargada por ley.

Postula que las contrataciones municipales, en materia de personal, solo pueden adoptar las siguientes modalidades: cargos de planta, a contrata o plazo fijo, cargos Código del Trabajo y contratación a honorarios, pues así lo dispone la ley. En este sentido los contratos propios del Código del Trabajo y las disposiciones contenidas en dicho estatuto, son sólo posibles en ciertas y determinadas circunstancias establecidas en la ley en especial en el área de salud y educación más allá de que ambos sectores tienen leyes especiales como lo son el Estatuto Docente y el Estatuto de Atención Primaria de la Salud, que son propias de un derecho laboral administrativo o funcionario y no privado.

Hace presente que acorde a las facultades consagradas en el artículo 2 de la Ley N°18.883 el actor, señor Baudrand fue contratado conforme a un contrato laboral especial de carácter estatutario y no por uno propio del Código del Trabajo.

EL artículo 5º, letra f), del precitado cuerpo normativo, expresa que el empleo a contrata "Es aquel de carácter transitorio que se contempla en la



dotación de una municipalidad", razón por cual la jurisprudencia administrativa emanada de la Contraloría General ha precisado que las designaciones a contrata constituyen empleos esencialmente transitorios que se consultan en la dotación de una institución, cuya finalidad es la de complementar el conjunto de cargos permanentes que forman parte de la planta de personal de un servicio, según lo requieran las necesidades de éste (aplica en este caso el criterio contenido en dictamen N° 29.097, de 2008).

Asevera que de conformidad a lo establecido en el inciso tercero del artículo 2° de la ley N° 18.883, los empleos a contrata, durarán, como máximo, solo hasta el 31 de diciembre de cada año, contemplando en su parte final la posibilidad de disponer su prórroga con 30 días de anticipación, a lo menos. Si no se prorrogan, no puede entenderse que se renuevan, la norma es clara y taxativa.

Explica que luego de la renuncia de la ex alcaldesa Sra. Nora Cuevas, el alcalde electo por el Concejo Municipal ordenó la realización de una auditoria administrativa, de procesos y financiera junto a lo anterior los distintos departamentos o direcciones del municipio emitieron informes sobre el estado de sus unidades. Lo referido a fin de tener una mirada respecto del estado de la Municipalidad de San Bernardo.

El alcalde electo en el mes de junio de 2021 y contra quien se recurre, Christopher White Bahamondes, en cumplimiento de la ley y de sus facultades, potestades y competencias ordenó a todas las Direcciones municipales que se diera estricto cumplimiento a lo que ordena la ley en termino de contratación del personal a contrata y también respecto de los contratos a honorarios.

Lo anterior en virtud, de que la auditoria o instrumento dejó en evidencia una serie de situaciones que inciden en el desarrollo de la misión de la Municipalidad, en lo relativo a este caso y en el orden laboral estatutario; la necesidad de ajustar las contrataciones de personal a los



recursos municipales y en particular a lo que ordena la ley 18.883 en cuanto al porcentaje de contrata que deben existir en el municipio.

Este es el caso del recurrente Sr Bernaud, de asesoría jurídica y jefatura quien aun cuando estaba contratado como profesional grado 7, en su calidad de abogado prestaba funciones fuera del ámbito de control de la dirección jurídica. Para lo anterior contó con una serie de documentos informes y solicitudes que lo obligaban a tomar medidas de ajustes a lo previsto por la ley siempre inspirado en el principio del uso racional de los fondos públicos, la eficiencia y el buen servicio.

De acuerdo a lo anterior y teniendo presente las instrucciones entregadas por el órgano contralor, el municipio mediante Decreto Alcaldicio N° 2230 de fecha 30 de noviembre de 2021, determinó la decisión de no renovar el empleo a contrata del Sr. Baudrand fundando tal decisión en las prerrogativas y consideraciones señaladas en dicho decreto y en la disposición legal que determina el carácter temporal del vínculo, es por eso que la frase “transitoriedad de los servicios”, y en las funciones sin control jurídico que realizaba, por lo señalado es complementaria y además suficiente y tiene el mérito para fundar lo resuelto.

Todo lo anterior además esté en directa relación con la necesaria obligación legal de procurar el uso eficiente de los recursos municipales y de la adaptación a la ley de la planta de funcionarios contratados a “contrata” a las normas de la ley 18883 en cuanto no pueden superar el 20% de los funcionarios del municipio.

Afirma que la necesaria modificación de la gestión de diversos Departamentos o Direcciones del municipio, en este caso de la Dirección de Asesoría Jurídica determinaron que las labores efectuadas por el funcionario ya no eran necesarias, pues no se cumplía con las normas reglamentarias para esos efectos, todo lo cual fue descrito en el acto administrativo, a que se hizo mención anteriormente en un Oficio Interno de la municipalidad,



XDEQYDXEX

señalado en el Decreto y que fuera notificado con la antelación necesaria al funcionario.

Concluye que el acto administrativo que comunica, la no renovación de la contrata se basta a sí mismo, pues emana de una facultad legal y de su sola lectura se puede constatar que está fundado, fue dictado por la autoridad competente y en el ámbito de sus atribuciones.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando

Primero: Que el artículo 20 de la Constitución Política de la República, ha consagrado una acción de naturaleza cautelar, destinada a restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección, a cualquier persona que sufra, a consecuencia de un acto u omisión ilegal o arbitraria, privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de algunos de los derechos y garantías establecidos en la Constitución Política de la República.

Segundo: Que el recurso se deduce en contra del Decreto Alcaldicio N° N° 2230, de 30 de noviembre de 2021, que dispuso la no renovación de la contrata del recurrente, señor Alejandro Baudrand Ossandón, por estimar que vulnera las garantías constitucionales, consagradas en los números 2, 6 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Tercero: Que deben tenerse por establecidos los siguientes hechos, de acuerdo al mérito de la documental acompañada, apreciada de conformidad con las reglas de la sana crítica, a saber:

1.- Por Decreto Alcaldicio N° 189 de 31 de marzo de 2014, el recurrente fue nombrado hasta el 31 de diciembre del mismo año, en cargo asimilado a contrata, profesional grado 8°;

2.-Mediante Decreto Alcaldicio N° 84 de 27 de marzo de 2018, el recurrente se desempeñó transitoriamente como Director de Asesoría Jurídica, grado 5°EUS, dada la vacancia de dicho cargo, hasta el mes de abril de 201;



3.- Por Decreto Alcaldicio de abril de 2019, fue nombrado hasta el 31 de diciembre de dicho año, en cargo asimilado a contrata, profesional grado 7;

4.- A partir de dicho nombramiento, se renovó su contrata ininterrumpidamente hasta el último nombramiento con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021, fecha en que se adoptó la decisión de no renovarla por medio del Decreto Alcaldicio N° N° 2230.

Tercero: Que la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo, en su artículo 3º, 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 sólo ministerio de la ley.

De lo anterior se sigue que los cargos a *contrata* son designados y, en consecuencia, tienen ab-initio una duración o vigencia determinada que, por mandato legal, se extiende como máximo hasta el 31 de diciembre de cada año, encontrándose facultada la autoridad para prorrogarla más allá de su fecha de término si las necesidades del servicio así lo justifican, en ejercicio de la cláusula *“mientras sean necesarios los servicios”* que se ha venido utilizando en este tipo de nombramientos.

Ahora bien, el artículo 11 de la misma ley estatuye que *“Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio.”* De lo anterior se sigue que los actos en que se materialice la decisión de no renovar una



contrata deberán contener el razonamiento y la expresión de los hechos y fundamentos de derecho en que se sustentan.

Lo anterior constituye un resguardo frente a la facultad discrecional que compete a la Administración en tales casos, cautelando la arbitrariedad a que pudiere dar origen tal discrecionalidad.

Cuarto: Que, respecto al cese de funciones del personal a contrata, se han emitido diversos dictámenes por parte de la Contraloría General de la Republica, entre ellos, los N°22.766 (2016), N°70.966 (2016), N°85.700 (2016), y N°6.400 (2018). En este último se señala: *“En este contexto es procedente considerar que el deber de renovar una contrata en el evento que no se emita y comuniqué el acto fundado, deriva de una actuación previa por parte de la Administración en orden a requerir reiteradamente los servicios de una persona, por un periodo tal que hace suponer que dicha conducta seguirá repitiéndose.*

Lo importante para este fin es que de manera constante y reiterada un organismo de la Administración del Estado haya requerido los servicios personales de un funcionario a través de designaciones a contrata, lo que hace suponer que, salvo que medie una razón plausible, la última designación a contrata que el interesado sirvió será renovada, ya sea solo por una contrata anual o por varias parciales que abarquen toda la anualidad siguiente, en el mismo grado y estamento de asimilación.

Luego, y en lo que se refiere a la continuidad de la relación previa, es dable señalar que la confianza legítima de que trata el dictamen N°22.766, de 2016 sólo podrá generarse en la medida que no haya interrupción entre una designación y la siguiente, ya que la existencia de algún lapso de alejamiento genera por esencia una duda razonable en torno a la mantención de esa relación funcional y, por lo mismo, se opone a la confianza legítima (criterio aplicado en el dictamen N°11.318, de 2017, de este origen).



Finalmente, en cuanto a la duración que ha de tener cada una de las contrataciones previas y la extensión total del lapso necesario para provocar la anotada confianza, corresponde señalar que dicha expectativa se genera a partir de la segunda renovación anual.

Quinto: Que, en el presente asunto, ha quedado justificado, con los antecedentes documentales proporcionados por la propia recurrente, que ella cumplió sus servicios profesionales para la recurrida, a contrata, por más de dos periodos anuales sucesivos, pudiendo ampararse bajo el concepto de confianza legítima para forzar a la Administración a renovar su contrato.

Con todo, la confianza legítima no impide a la Administración dejar sin efecto el acto administrativo, sino que sólo le impone un estándar superior, lo que implica que la misma para hacerlo debe fundarlo debidamente, es decir no genéricamente, si no especificando las razones por las cuales, en el caso particular, no ha de renovarse la contratación.

Sexto: Que según se lee del Decreto Alcaldicio N° 2230 de 30 de noviembre de 2021, tantas veces citado, luego de las referencias a las disposiciones legales y Dictámenes de la Contraloría General de la República en que se afianza; se vierten las razones por las cuales no se renueva la contrata al recurrente.

En efecto, en cuanto a sus fundamentos legales, aparte de la transitoriedad de los empleos a contrata establecida en el inciso tercero del artículo 2° de la Ley 18.883; se hace mención al Dictamen N° 6.400 de 2 de marzo de 2018 y se indica que el fundamento para no renovar la contrata radica en *“la alteración de su prioridad que determina las labores del funcionario según los dictámenes N° 12,248 y 18.901 de la CGR del 2017; en relación a lo expuesto, el reglamento de estructura, funciones y coordinación de la I. Municipalidad de San Bernardo, establece las funciones generales y específicas asignadas a las distintas unidades y a la adecuada coordinación que debe existir entre ellas, en su artículo N° 30; y32, se establece que por*



medio del Depto. Legal de la Dirección de Asesoría Jurídica, a esta le corresponde ejecutar la supervigilancia jurídica y la legalidad de la administración del personal municipal. Por tanto, en relación a lo anterior el funcionario que desempeña labores de asesoría jurídica en la Dirección de Rentas, altera lo dispuesto en el reglamento de estructura, funciones y coordinación del municipio, al desarrollar funciones que ya son ejecutadas por la unidad correspondiente”

En suma, el decreto contiene los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la decisión de no renovar la contrata del recurrente en la I. Municipalidad de San Bernardo.

Séptimo: Que, por tal motivo, el acto que se cuestiona por medio del presente arbitrio, no puede ser calificado de arbitrario o ilegal, al encontrarse debidamente motivado.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, y en el Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema sobre la materia, **se rechaza**, sin costas el recurso de protección deducido por don **Alejandro Baudrand Ossandón**, en contra de la **I. Municipalidad de San Bernardo**.

Acordada contra el voto de la ministra Sylvia Isabel Pizarro Barahona, quien estuvo por acoger la presente acción constitucional y dejar sin efecto el Decreto Alcaldicio N° 2230 de 30 de noviembre de 2021, y ordenar la prórroga de la contrata del recurrente hasta el 31 de diciembre de 2022, debiendo la recurrida proceder al pago íntegro de las remuneraciones y estipendios devengados entre la fecha de su separación y la de su reintegro efectivo, debiendo dictar los actos administrativos que en Derecho corresponda.

Estima la disidente que analizado el Decreto que se cuestiona por esta vía se advierte que no se explicitan suficientemente los elementos objetivos que permitirían fundadamente a la Administración del Estado, poner término a



un nombramiento a contrata como el del recurrente, desde que sólo se hace una alusión genérica al reglamento de estructura, funciones y coordinación de la I. Municipalidad de San Bernardo.

De esta manera, y como lo ha sostenido la Excma. Corte Suprema, se ha vulnerado el principio de confianza legítima que asistía al recurrente por haberse renovado, sin solución de continuidad, por más de dos anualidades el vínculo con la Administración.

Así las cosas, la circunstancia de haberse renovado la contrata del recurrente por más de dos anualidades, sin solución de continuidad, generó a su respecto la confianza legítima de mantenerse vinculado con la Administración, de modo tal que su relación estatutaria sólo pudo terminar por sumario administrativo derivado de una falta que motivara su destitución o por una calificación anual que así lo permitiese, supuestos de hecho que no concurren en la especie, como se ha advertido.

Por ende, la decisión de no renovar la contrata ha devenido en un acto arbitrario e ilegal que vulnera el derecho fundamental de igualdad ante la ley consagrado en el numeral segundo del artículo 19 de la Carta Fundamental, al haberse dado al recurrente un trato diferente sin respetar la confianza legítima generada como antes se explicó.

Regístrese y archívese en su oportunidad.

N° 6099-2021-Protección.

Redactó la ministra Claudia Lazen Manzur.

Pronunciada por la Segunda Sala de esta Corte de Apelaciones de San Miguel, integrada por las ministras Sylvia Pizarro Barahona, Adriana Sottovia Giménez y Claudia Lazen Manzur. No firma la ministra Sottovia no obstante haber concurrido a la vista y acuerdo de la causa por encontrarse haciendo uso de su feriado legal.





XDEQYDXEEX

Pronunciado por la Segunda Sala de la C.A. de San Miguel integrada por los Ministros (as) Sylvia Pizarro B., Claudia Lazen M. San miguel, dieciséis de febrero de dos mil veintidós.

En San miguel, a dieciséis de febrero de dos mil veintidós, 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>.