

Santiago, veintiocho de diciembre de dos mil veintitrés.

Vistos:

Se reproduce el fallo en alzada, con excepción de sus fundamentos cuarto a sexto, que se eliminan.

Y se tiene, en su lugar y además, presente:

PRIMERO: Que, el recurso de protección establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, constituye jurídicamente una acción de carácter cautelar destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes que en esa misma Carta Magna se contemplan, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto arbitrario o ilegal que impida, perturbe o amenace ese ejercicio.

SEGUNDO: Que, en la especie, doña Andrea Claudia Leiva Baltra ha ejercido acción de cautela de garantías constitucionales en contra del Ministerio de Medio Ambiente, su Subsecretario don Maximiliano Proaño Ugalde, y en contra de la Contraloría General de la República, institución representada por su Contralor General señor Jorge Bermúdez Soto, por el actuar ilegal y arbitrario consistente en la dictación de la Resolución Exenta 118894/271/2022, del 9 de septiembre de 2022, emanada del Ministerio del Medio Ambiente, notificada el 20 de septiembre del mismo año, acto que rebaja su grado 5° y la designa, consecuentemente, a contrata en un grado



inferior, pasando a ser profesional de grado 7°, sin mayores fundamentos, respecto de lo cual reclamó ante el Órgano de Control, el que por Resolución N° 165.437/22, notificada a través de correo electrónico de 01 de diciembre de 2022, que también impugna, rechazó su reclamo y decidió mantener la rebaja de su grado remuneratorio, lo que configura una vulneración a la garantías constitucionales consagradas en el artículo 19 N°s 1, 2, 16 y 24 de la Constitución Política de la República.

Al fundar su presentación, la actora explica que, comenzó a trabajar el año 2017 liderando la Oficina de Evaluación Ambiental, y a contar del 11 de marzo de 2022 se avocó a labores de apoyo profesional a dicha Unidad, manteniendo siempre sus funciones como profesional del servicio en el grado 5°; sin embargo, a partir de 18 de abril del año 2022, fue objeto de algunos cambios de funciones las que en principio le fueron impartidas sólo de manera verbal, aunque en los hechos siempre cumplió las mismas labores como profesional por las que ingresó al servicio el año 2017; así, el día 18 de abril de 2022 es destinada a la Oficina de Auditoría Interna, destinación que cesó el 01 de agosto de 2022, pasando a cumplir labores como profesional en el Departamento de Tecnologías de la información de la División de Administración y Finanzas de la Subsecretaría del Medio



Ambiente, dichos cambios sólo fueron formalizados 5 meses después, mediante la resolución recurrida, en la que, además, sin explicación alguna se le rebaja su grado y se genera una nueva contrata desde el 01 de octubre y hasta el 31 de diciembre, ambos del año 2022.

Añade que, interpuso el reclamo de ilegalidad correspondiente ante la Contraloría General de la República, la que mediante la Resolución N° 165.437/22 validó la renovación de su contrata a contar de octubre de 2022, asimilada a un grado remuneratorio inferior, del grado 5° EUS del estamento Profesional, al grado 7° EUS del mismo estamento, vulnerándose el principio de confianza legítima que la amparaba y afectando sus garantías constitucionales de integridad psíquica, igualdad ante la ley, libertad de trabajo y derecho de propiedad. Ello, sin efectuar una mayor indagación y sin cumplir legalmente con su rol fiscalizador, lo que llevó a que en definitiva se concluyera que se había ajustado a derecho la rebaja de su grado remuneratorio, porque supuestamente se habían modificado sus funciones.

TERCERO: Que, al informar la recurrida, Contraloría General de la República, alegó en primer lugar falta de legitimación pasiva, ya que agotada la vía administrativa se reanudó el plazo para ejercer la acción jurisdiccional pero no en su contra, sino que en contra de la Subsecretaría del Medio Ambiente que es el órgano que



emitió el acto que causa el presunto agravio que reclama la actora. Asimismo, manifiesta que, el asunto es ajeno a la naturaleza cautelar del recurso de protección, puesto que del petitorio del libelo de autos se advierte que la actora pretende que se revoque el pronunciamiento impugnado, dejando sin efecto el oficio N° E282.014 de 2022 (que erróneamente es citado por la recurrente con número de referencia 165.437/22), de la I Contraloría Regional Metropolitana de Santiago, ordenando que se dictamine que su contrata –asimilada a un grado inferior– no se encuentra debidamente fundada, dejando sin efecto los actos administrativos dictados, manteniendo su grado 5° de la E.U.S. de la planta profesional, con el correspondiente pago de las diferencias remuneratorias. Es así como la situación planteada por la actora, no corresponde ser dilucidada por medio de la presente acción cautelar, ya que ésta no constituye una instancia de declaración de derechos, sino que de protección de aquellos que, siendo preexistentes e indubitados, se encuentren afectados por alguna acción u omisión ilegal o arbitraria y, por ende, en situación de ser amparados, requisitos copulativos que han sido exigidos por la reiterada jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia. En efecto, en definitiva, lo pretendido por la actora es obtener el pago de diferencias remuneratorias, lo que corresponde a una solicitud de cobro de pesos,



cuya determinación y conocimiento no requiere una cautela urgente, excediendo los márgenes de la naturaleza del recurso de protección.

En definitiva, afirmó que, hay ausencia de ilegalidad o arbitrariedad. Que el oficio impugnado en autos no puede ser ilegal, toda vez que, en su emisión la I Contraloría Regional Metropolitana de Santiago se limitó a ejercer las competencias que le han sido asignadas a esta Entidad de Control en virtud de los artículos 98 y 99 de la Constitución Política; 1°, 5°, 6°, 9°, 10 y 16 de la ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General; resoluciones N°s 1.002, de 2011, que establece la Organización y Atribuciones de las Contralorías Regionales y N°102, de 2016, que crea las Contralorías Regionales Metropolitanas de Santiago y fija sus organizaciones internas; además de la orden de servicio N° 1, de 2017, de este Órgano de Fiscalización, que establece las coberturas de las Contralorías Regionales Metropolitanas de Santiago y de los Departamentos de Nivel Central.

Arguye que, no existe vulneración del principio de confianza legítima, pues el acto que dispuso la contrata de la actora en un grado inferior se encuentra debidamente fundado.

Cuarto: Que, al informar el Ministerio y la Subsecretaría del Medio Ambiente por medio del



Subsecretario de dicha cartera, don Maximiliano Proaño Ugalde, sostuvo que, la recurrente fue contratada como funcionaria de la Subsecretaría del Medio Ambiente, asimilada a grado 5° E.U.S. de la planta de profesionales, con jornada de 44 horas semanales, calidad jurídica contrata, desde el 01 de febrero de 2017 al 31 de diciembre de 2017; en la misma fecha se dispuso la encomendación de funciones directivas como jefa de la Oficina de Evaluación Ambiental subrogante, desde el 01 de febrero de 2017, es decir, desde la misma fecha de inicio de su contratación. Luego, fue prorrogada para los años 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022, mediante los respectivos actos administrativos, siendo en cada caso acompañadas, tales renovaciones, de la correspondiente encomendación de funciones directivas y asignación de funciones críticas como Jefa de la Oficina de Evaluación Ambiental, precisando que la primera designación fue de subrogante y luego, a partir del año 2018, como titular. A contar del 11 de marzo de 2022, se puso término a la encomendación de funciones directivas así como también se dispuso el cese de su asignación de funciones críticas del año 2022.

Agrega que, a continuación, fue destinada como profesional de la Oficina de Auditoría Interna de la Subsecretaría del Medio Ambiente, a contar de 18 de abril de 2022, y a través de la Resolución Exenta RA N°



118894/271/2022 recurrida, se resolvió designarla en el grado 7° E.U.S. atendido el cambio de funciones y responsabilidad. Posteriormente, a contar del 01 de agosto de 2022, fue destinada al Departamento de Tecnologías de la Información de la División de Administración y Finanzas de la Subsecretaría.

Concluye, que, el referido cambio de funciones y reducción de responsabilidades hizo pertinente la dictación de un acto administrativo que formalizara estas nuevas condiciones contractuales, precisando que la designación a contrata sería asimilada al grado 7° E.U.S., de la planta de profesionales, con jornada de 44 horas semanales, calidad jurídica contrata.

Por último señala que el presente recurso no es la vía idónea y que, en todo caso, el jefe de servicio se encuentra facultado para disponer la renovación de la contrata asimilada a un grado distinto del antes vigente, lo que está en armonía con lo resuelto por la Contraloría General de la República, en cuanto estimó que la funcionaria actualmente desempeña menos funciones que las inicialmente encomendadas y dejó de realizar labores de jefatura. Refiere que, la Resolución Exenta 118894/271/2022, no es ni ilegal ni tampoco arbitraria, toda vez que, fue dictada en el ejercicio de las facultades concedidas y otorgadas por la legislación



vigente y que las razones presentadas satisfacen el estándar de motivación suficiente.

Quinto: Que, conforme al mérito de los antecedentes acompañados, es posible tener por establecido que, la actora se ha desempeñado como profesional a contrata en la Subsecretaría del Medio Ambiente, sin solución de continuidad desde el 1 de febrero del año 2017, adscrita desde su ingreso al servicio, al Grado 5° de la Escala Única de Sueldos.

Sexto: Que, de conformidad a los documentos allegados a la causa, en especial la Resolución Exenta RA N° 118894/271/2022 de la Subsecretaría del Medio Ambiente impugnada, resulta relevante destacar la argumentación de la misma, en la cual se indica que *"dicha decisión se fundamenta en la necesidad de contar con una Jefatura de Oficina que cuente con la experiencia en el ámbito de elaboración, tramitación y evaluación de instrumentos ante el Servicio de Evaluación Ambiental y Superintendencia del Medio Ambiente y, además, de contar con una persona que colabore en los ejes programáticos ambientales propios de la instalación del nuevo Gabinete recientemente asumido."*

Séptimo: Que, llegados a este punto, resulta apropiado subrayar que, la motivación constituye uno de los elementos del acto administrativo, pues a través de ella se exteriorizan las razones que han llevado a la



Administración a dictarlo, exigencia que se impone en virtud del principio de legalidad. En efecto, en nuestro ordenamiento jurídico, la Ley N° 19.880 consagra los principios de transparencia y publicidad, en cuanto permite y promueve el conocimiento del contenido y fundamentos de las decisiones que adopten los órganos de la Administración del Estado, calidad que precisamente detenta el organismo demandado. Es así como el artículo 11 inciso segundo del referido texto legal, previene la obligación de motivar en el mismo acto administrativo la decisión, mencionando los hechos y fundamentos de derecho, en el caso que afectare los derechos o prerrogativas de las personas. A su turno, también el artículo 41 inciso cuarto del aludido texto legal dispone que las *"resoluciones contendrán la decisión, que será fundada"*. Proceder que, por lo demás, se hace enteramente exigible por mandato del artículo 8° de la Constitución Política de la República.

Octavo: Que semejante exigencia supone, como es evidente, que las razones argüidas por la autoridad hallen sustento en la realidad, vale decir, que se condigan con los antecedentes fácticos del caso en concreto, pues, de lo contrario, sólo se estaría dando cumplimiento de manera formal y meramente formularia al cumplimiento de la obligación en comento.



Noveno: Que, los elementos de juicio expuestos en lo que precede, dejan en evidencia los problemas de motivación que afectan al acto recurrido, proceder que no se condice con las exigencias previstas para una resolución como la que ha sido impugnada, pues la fundamentación del acto administrativo es un elemento de su esencia, cuya existencia siempre está bajo el control de la judicatura, tanto más si se considera que la actuación de la Administración exige la exposición clara y concreta de motivos que den sustento y racionalidad a sus actos, en lugar de otorgarle una mera apariencia de seriedad, regularidad y razonabilidad.

Décimo: Que, además, la circunstancia de haber permanecido la parte recurrente en el cargo a contrata por más de 5 años, generó a su respecto la confianza legítima de mantenerse vinculada con la Administración, teniendo presente que, la duración que han de tener cada una de las vinculaciones previas y la extensión total del lapso necesario para provocar la confianza legítima, está determinada por una relación estatutaria cuya duración haya alcanzado, a lo menos, cinco renovaciones anuales y no por la asimilación a un grado específico, de modo tal que su vinculación específica con la administración debe ser mantenida en el tiempo, la cual se puede ver afectada en su estabilidad por la



calificación anual y por sumario administrativo, supuestos fácticos que no concurren en la especie.

Undécimo: Que, en consecuencia, por carecer el acto censurado de todo fundamento que permita entender y que entregue soporte normativo a la decisión contenida en él, forzoso es concluir que, el acto impugnado es ilegal, pues en su emisión no se cumplieron las exigencias previstas en los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880, desde que, además, carece de fundamentos de hecho que expliquen la decisión allí adoptada, pese a que por su intermedio se afectan los derechos de la actora.

Duodécimo: Que, a mayor consideración, no existiendo motivo para la rebaja de grado, el acto administrativo que la dispuso es caprichoso y carente de fundamentos, por lo que resulta arbitrario e ilegal. Tampoco se consideraron los factores de capacidad, calificación e idoneidad personal, contemplados en el artículo 10 inciso cuarto de la Ley N° 18.834, para determinar su nueva remuneración, lo que vulnera los principios de razonabilidad, deferencia y motivación que deben inspirar los actos de los órganos administrativos.

En esta forma debió igualmente razonar la autoridad fiscalizadora, y al no hacerlo mantuvo un actuar ilegal y arbitrario, incurriendo en iguales calificaciones su proceder



Décimo Tercero: Que, en definitiva, aparece de manifiesto que las recurridas han incurrido en una actuación ilegal y arbitraria que perturbó la garantía constitucional contemplada en el artículo 19 N° 2 de la Constitución Política de la República, esto es, la igualdad ante la ley, motivo por el cual corresponde que se acoja el recurso deducido, en los términos que se indicará en lo resolutivo.

Por estos fundamentos, y lo dispuesto por el artículo 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de esta Corte sobre la materia, **se revoca** la sentencia apelada de seis de julio de dos mil veintitrés, dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago y, en su lugar se declara, que **se acoge** el recurso de protección deducido por doña Andrea Claudia Leiva Baltra en contra del Ministerio y la Subsecretaría del Medio Ambiente y la Contraloría Regional de la República, dejándose sin efecto, tanto la Resolución Exenta N° 118894/271/2022 en la parte que rebajo del grado 5° al grado 7° de la E.U.S a la actora, como el Oficio E282.914 del ente contralor, debiendo la **Subsecretaría del Medio Ambiente reponer en el grado 5° de la E.U.S. a la funcionaria doña Andrea Claudia Leiva Baltra, y enterarle el monto correspondiente a la diferencia de grado por todo el tiempo en que se le hayan pagado remuneraciones en el grado 7° E.U.S.**



Redacción a cargo del Ministro señor Sergio Muñoz G.

Regístrese y devuélvase.

Rol N° 161.503-2023.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A. y Sr. Jean Pierre Matus A. y por el Abogado Integrante Sr. Pedro Águila Y. No firma, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Ministro Sr. Muñoz por estar con permiso.



Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Angela Vivanco M., Adelita Inés Ravanales A., Jean Pierre Matus A. y Abogado Integrante Pedro Aguila Y. Santiago, veintiocho de diciembre de dos mil veintitrés.

En Santiago, a veintiocho de diciembre de dos mil veintitrés, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

