

Santiago, diecisiete de marzo de dos mil veinte.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada con excepción de sus fundamentos quinto a octavo, que se eliminan.

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

Primero: Que Christopher Gotschlich Vásquez, actuando en representación de la Municipalidad de Santiago, recurre de protección en contra de la Contraloría General de la República, por haber emitido el Oficio N° 1810 de 6 de febrero de 2019, por medio del cual se estableció que en la desvinculación de Jeanette Cuevas Zamora no resulta aplicable el artículo 149 de la Ley N° 18.883, ordenándole regularizar el término de la relación laboral y pagar las indemnizaciones de rigor, si procedieren; acto que considera ilegal y arbitrario y que, según expone, vulnera las garantías constitucionales consagradas en los numerales 3 inciso 4° (sic) y 24 del artículo 19 de la Carta Fundamental, por lo que pide dejarlo sin efecto.

Por sentencia de 21 de julio de 2019 la Corte de Apelaciones de Santiago acogió el recurso de protección y dejó sin efecto el oficio aludido precedentemente.

En contra de esta resolución se alzó la recurrida, asumiendo su representación el Consejo de Defensa del Estado.

Segundo: Que de lo expuesto por las partes y los antecedentes allegados al proceso resulta posible



establecer para los efectos de la presente acción cautelar, lo siguiente:

a) Con fecha 20 de junio de 1994 doña Jeanette Cuevas Zamorano celebró un contrato de trabajo con la Municipalidad de Santiago, por medio del cual pasó a desempeñar funciones como asistente de la educación en el Liceo Javiera Carrera, contrato que pasó a ser indefinido a contar del 31 de mayo de 1995.

b) El 8 de junio de 2018 la Superintendencia de Pensiones, a través de su Comisión Médica Central, emitió resolución que otorgó invalidez total y definitiva a favor de la Sra. Cuevas, acto administrativo que quedó firme con fecha 29 de junio de dicha anualidad.

c) Atendiendo a la mencionada declaración de invalidez y considerando la situación de irrecuperabilidad de la salud de la funcionaria, el municipio hizo aplicación de lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley N° 18.883, norma que establece que el empleado debe retirarse del cargo en el plazo de seis meses, término que venció el 23 de enero de 2019.

d) Con fecha 4 de septiembre de 2018 doña Jeanette Cuevas Zamorano recurrió a la Contraloría General de la República reclamando en contra de la Municipalidad de Santiago por la falta de atención a sus solicitudes, en las que exigía del ente edilicio el pago de la indemnización por años de servicio.



e) Previo informe de la Municipalidad de Santiago, el órgano contralor emitió el Oficio N° 1810 de 6 de febrero de 2019, por medio del cual dispuso que respecto de la solicitante no resultaba aplicable lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley N° 18.883, y en consecuencia ordenó al Municipio regularizar la desvinculación de la Sra. Cuevas y, en la medida que resultase procedente, realizar el pago de la indemnización por años de servicio.

Tercero: Que reiteradamente esta Corte ha expresado 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 legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes consagrados en la Carta Fundamental, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, amague o perturbe ese ejercicio.

Cuarto: Que, en forma previa al análisis del fondo de la controversia, resulta útil atender a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables en la especie.

En primer término, considerando la naturaleza del vínculo jurídico entre la Sra. Cuevas y el Municipio de Santiago, resulta aplicable la Ley N° 19.464 que Establece Normas para el Personal no docente de Establecimientos que indica, cuyo artículo 2° dispone que: "*La presente ley se*



aplicará al personal asistente de la educación de los establecimientos educacionales administrados directamente por las municipalidades, o por corporaciones privadas sin fines de lucro creadas por éstas para administrar la educación municipal, al de los establecimientos de educación particular subvencionada y al regido por el decreto ley N° 3.166, de 1980, que tenga contrato vigente y que realice al menos una de las siguientes funciones (...) b) De paradocencia, que es aquella de nivel técnico, complementaria a la labor educativa, dirigida a desarrollar, apoyar y controlar el proceso de enseñanza-aprendizaje, incluyendo las labores de apoyo administrativo necesarias para la administración y funcionamiento de los establecimientos. Para el ejercicio de esta función deberán contar con licencia media y, en su caso, con un título de nivel técnico otorgado por un establecimiento de educación media técnico-profesional o por una institución de educación superior reconocida oficialmente por el Estado". Enseguida, su artículo 4° establece que: "El personal de asistentes de la educación de los establecimientos educacionales administrados directamente por las municipalidades o por corporaciones privadas sin fines de lucro creadas por éstas, no obstante regirse por el Código del Trabajo, estará afecto en cuanto a permisos y licencias médicas, a las normas establecidas en la ley N° 18.883 y sus remuneraciones se reajustarán en los mismos porcentajes



y oportunidades en que se reajusten las remuneraciones del sector público, siendo dicho reajuste de cargo de su entidad empleadora”.

Por su parte, el artículo 15 de la Ley N° 18.020 que Establece un subsidio familiar para personas de escasos recursos expresa que: *“Los trabajadores de la Administración Civil del Estado que se rigen por las normas del decreto ley 2.200, de 1978, y sus disposiciones complementarias, que se encuentren en la situación prevista en la letra c) del artículo 233° del decreto con fuerza de ley 338, de 1960, incurrirán en causal de caducidad del contrato sin derecho a indemnización”.*

El artículo 233 letra c) del D.F.L. N° 338 de 1960 del Ministerio de Hacienda -Estatuto Administrativo entonces vigente- señalaba que: *“La renuncia a un empleo puede ser voluntaria o no voluntaria. Es voluntaria cuando proviene de la propia determinación del empleado y no requiere justificación. Es no voluntaria la que el empleado debe presentar en los siguientes casos: (...) c) Cuando, como consecuencia de haber sido su salud declarada irrecuperable, el empleado deba retirarse de la Administración”.*

A su turno, el artículo 149 de la Ley N° 18.883 que establece el Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales prescribe que: *“Si se hubiere declarado irrecuperable la salud de un funcionario éste deberá*



retirarse de la municipalidad dentro del plazo de seis meses, contado desde la fecha en que se le notifique la resolución por la cual se declare su irrecuperabilidad. Si transcurrido este plazo el empleado no se retirare, procederá la declaración de vacancia del cargo". Y en su inciso segundo agrega: "A contar de la fecha de la notificación y durante el referido plazo de seis meses el funcionario no estará obligado a trabajar y gozará de todas las remuneraciones correspondientes a su empleo, las que serán de cargo de la municipalidad".

Por último, el artículo 161 bis del Código del Trabajo dispone que: *"La invalidez, total o parcial, no es justa causa para el término del contrato de trabajo. El trabajador que fuere separado de sus funciones por tal motivo, tendrá derecho a la indemnización establecida en los incisos primero o segundo del artículo 163, según correspondiere, con el incremento señalado en la letra b) del artículo 168". Y su artículo 163 agrega: "Si el contrato hubiere estado vigente un año o más y el empleador le pusiere término en conformidad al artículo 161, deberá pagar al trabajador, la indemnización por años de servicio que las partes hayan convenido individual o colectivamente, siempre que ésta fuere de un monto superior a la establecida en el inciso siguiente". El inciso segundo del mismo precepto reza: "A falta de esta estipulación,*



entendiéndose además por tal la que no cumpla con el requisito señalado en el inciso precedente, el empleador deberá pagar al trabajador una indemnización equivalente a treinta días de la última remuneración mensual devengada por cada año de servicio y fracción superior a seis meses, prestados continuamente a dicho empleador. Esta indemnización tendrá un límite máximo de trescientos treinta días de remuneración”.

Quinto: Que, de las normas transcritas pueden extraerse las siguientes conclusiones en miras a dar solución a la presente controversia:

1º) El vínculo jurídico entre doña Jeanette Cuevas Zamora y la Municipalidad de Santiago es el establecido en la Ley N° 19.464, el cual no obstante regirse por el Código del Trabajo, estará afecto en cuanto a permisos y licencias médicas, a las normas establecidas en la ley N° 18.883, conforme lo establece el artículo 4 de la precitada Ley.

2º) A la época de contratación de la Sra. Cuevas se encontraban vigentes tanto el actual Estatuto Administrativo -Ley N° 18.834- como el Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales -Ley N° 18.883-, de modo que la referencia del artículo 15 de la Ley N° 18.020 debe entenderse realizada al articulado de alguno de los señalados Estatutos, toda vez que el artículo 233 letra c) del D.F.L. N° 338 de 1960 no se encuentra vigente y tampoco lo estaba a la época de su contratación.



3°) Atendido que la situación de hecho regulada en el extinto artículo 233 letra c) del D.F.L. N° 338 de 1960 se refería a la renuncia no voluntaria del funcionario "*(...) cuando, como consecuencia de haber sido su salud declarada irrecuperable, el empleado deba retirarse de la Administración*", para que el artículo 15 de la Ley N° 18.020 tenga algún sentido, se debe discernir si el reenvío actualmente lo es al artículo 148 de la Ley N° 18.883, como postula la Contraloría, o a su artículo 149, como defiende la Municipalidad de Santiago.

Sexto: Que, habiéndose establecido el marco normativo que resulta aplicable en la especie, las cuestiones a dilucidar son básicamente tres:

a) Si la Contraloría General de la República posee atribuciones para pronunciarse respecto de las causales de desvinculación de un asistente de la educación que presta servicios para un municipio conforme a las disposiciones de la Ley N° 19.464;

b) Si, en tal evento, puede ordenar el pago de la indemnización por años de servicio establecida en el Código del Trabajo; y

c) Si la interpretación que postula el órgano de control en el oficio impugnado se encuentra o no ajustada a derecho.

Séptimo: Que, en relación con el primero de los tópicos, es preciso recordar que el artículo 98 de la Carta



Fundamental encomienda a la Contraloría General de la República el control de legalidad de los actos de la Administración, de las Municipalidades y de los demás organismos y servicios que señalen las leyes. Asimismo, esta función se contempla en la Ley N° 10.336 sobre Organización y Atribuciones de la referida entidad de control, que deslinda la órbita general de sus competencias, dentro de las que se comprende la prerrogativa de interpretar la preceptiva legal que incide en el ámbito administrativo, plasmada en informes jurídicos vinculantes para toda la Administración del Estado sometida a su fiscalización, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 5°, 6°, 9° y 19 de la precitada ley.

Octavo: Que de ello surge que la Contraloría General de la República, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, emitió el Oficio N° 1810 de 2019, que atiende el reclamo presentado por doña Jeanette Cuevas Zamora, con el fin de examinar la legalidad de la decisión de la Municipalidad de Santiago de aplicar como causal de desvinculación o de terminación de su contrato de trabajo la establecida en el artículo 149 de la Ley N° 18.883, precepto que -de acuerdo con la interpretación del ente edilicio- opera de pleno derecho sobre la base del principio de servicialidad y no da derecho a la indemnización por años de servicio establecida en el Código del Trabajo.



Noveno: Que, amén que lo discurrido es suficiente para entender que el acto atacado no es sino el corolario del ejercicio de los poderes dictaminantes de los que se encuentra investida la Contraloría General de la República, es menester dejar en claro que la inteligencia jurídica que en el evento sub lite realiza el ente contralor sobre cuestiones de su incumbencia, la habilitan para precisar, en el orden administrativo, la hermenéutica de las disposiciones legales y reglamentarias de su injerencia.

La intervención del ente contralor responde, entonces, al desempeño de las facultades mencionadas y lo obrado concierne a la interpretación de preceptos legales contenidos en el Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales.

Décimo: Que no obsta a la conclusión anterior lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 6 de la Ley N° 10.336 Orgánica de la Contraloría General de la República, toda vez que no consta en autos que la materia controvertida esté siendo actualmente conocida o haya sido sometida a la decisión de un órgano jurisdiccional. En realidad, la alegación de la parte recurrente discurre sobre la base que la materia debatida -por su propia naturaleza- correspondería a un "asunto litigioso" que debe ser conocido y resuelto por la jurisdicción, especial u ordinaria, pero no por la Contraloría sobre la base de sus poderes dictaminantes.



Sin embargo, no debe perderse de vista que, si bien el artículo 4 de la Ley N° 19.464 prescribe que la relación entre un asistente para la educación y un municipio se rige por las disposiciones del Código del Trabajo, agrega expresamente que dicho personal estará afecto "en cuanto a permisos y licencias médicas, a las normas establecidas en la ley N° 18.883", cuestión que despeja todo atisbo de duda sobre el alcance de las prerrogativas de la Contraloría en el caso concreto.

Undécimo: Que, en cuanto al segundo de los tópicos señalados en el basamento sexto, es evidente que la declaración del órgano de control en orden a que el municipio debe proceder al pago de la indemnización por años de servicio establecida en el Código del Trabajo, no es sino una consecuencia directa y necesaria del reconocimiento de su potestad dictaminante. Concluir lo contrario, llevaría al contrasentido de reconocer que la Contraloría puede fijar el sentido y alcance de las normas del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales -las que resultan vinculantes para la Administración-, pero que no puede emitir órdenes que se siguen directa, natural y necesariamente de la interpretación que realiza el órgano de control.

Por lo demás, la orden de la recurrida se refiere a la indemnización por años de servicio "si ello resultare procedente", de lo cual fluye con toda claridad que no se



ha arrogado funciones jurisdiccionales, sino que se ha limitado a sostener que -dado que el artículo 149 de la Ley N° 18.883 no resulta aplicable al caso de la Sra. Cuevas- dicho precepto no puede ser invocado como justa causa de término de su contrato de trabajo, cuestión que desde luego debe ser resuelta en la sede correspondiente.

Duodécimo: Que, abordando derechamente la legalidad del Oficio N° 1810 de 2019 en cuanto a la interpretación jurídica que allí se desarrolla, es menester volver a la cuestión planteada en el fundamento quinto: considerando que el D.F.L. N° 338 de 1960 del Ministerio de Hacienda fue derogado por la Ley N° 18.834 que establece el Estatuto Administrativo actualmente vigente, la referencia contenida en el extinto artículo 233 letra c) se debe entender realizada al articulado de la Ley N° 18.883, toda vez que la relación entre la Sra. Cuevas y el Municipio de Santiago se rige por las disposiciones de la Ley N° 19.464, cuyo artículo 4 señala expresamente que el personal paracentente estará afecto *"en cuanto a permisos y licencias médicas, a las normas establecidas en la ley N° 18.883"*.

Décimo tercero: Que las disposiciones de la Ley N° 18.883 que resultan aplicables al caso concreto son sus artículos 148 y 149. El primero se refiere a la situación en que el funcionario ha hecho uso de licencias médicas por más de seis meses, continuas o discontinuas, en un período de dos años, habiendo sido declarada su salud por la COMPIN



respectiva como "recuperable". El segundo, en cambio, regula la situación que se produce cuando la entidad de salud competente declara que la salud del empleado es "irrecuperable", caso en cual éste deberá retirarse de la municipalidad en el plazo de seis meses, contado desde la fecha en que se le notifique la resolución por la cual se declare su irrecuperabilidad.

Décimo cuarto: Que, del atento examen de todas las disposiciones legales citadas, es posible concluir que el criterio aplicado por el recurrido en el Oficio N° 1810 de 2019 se encuentra ajustado a derecho, por cuanto el artículo 4 de la Ley N° 19.464 hace aplicables las disposiciones de la Ley N° 18.883 solo en lo relativo a "permisos y licencias médicas". Así las cosas, el único artículo que se refiere a la presentación de licencias médicas -y a las consecuencias jurídicas de exceder el plazo de seis meses en dos años- es el aludido artículo 148, toda vez que el artículo 149 se refiere a una situación diversa, no sujeta necesariamente a la presentación de licencias médicas por el plazo que indica el artículo 148.

Décimo quinto: Que, asentado lo anterior, esto es, que no resulta aplicable en la especie el artículo 149 de la Ley N° 18.883, se torna evidente que la decisión del Municipio de Santiago de terminar el contrato de trabajo que la vinculaba con doña Jeanette Cuevas Zamora es



contraria a derecho, pues justamente se asilaba en la precitada disposición.

Así las cosas, y atendiendo al claro tenor del artículo 161 bis del Código del Trabajo, es inconcuso que la desvinculación de la Sra. Cuevas no se ajustó a derecho al terminarse su contrato de trabajo por una causal distinta de aquellas establecidas en el Código Laboral, razón por la cual las declaraciones del órgano de control contenidas en el Oficio N° 1810 de 2019 no son ilegales ni arbitrarias; todo lo cual conduce necesariamente a acoger la apelación del Consejo de Defensa del Estado y al rechazo del recurso de protección.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo prevenido en 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 veintiuno de junio de dos mil diecinueve, y en su lugar se declara que **se rechaza** el recurso de protección interpuesto por la Municipalidad de Santiago en contra del Oficio N° 1810 de 2019 dictado por la Contraloría General de la República.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo de la Abogada Integrante señora Etcheberry.

Rol N° 18.599-2019.



XQPKXXWJRX

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., el Ministro Suplente Sr. Raúl Mera M., y los Abogados Integrantes Sra. Leonor Etcheberry C. y Sr. Diego Munita L. No firman, no obstante haber concurrido ambos al acuerdo de la causa, el Ministro Suplente señor Mera, por haber terminado su periodo de suplencia, y la Abogada Integrante señora Etcheberry, por estar ausente. Santiago, 17 de marzo de 2020.



XQPKXXWJRX

En Santiago, a diecisiete de marzo de dos mil veinte, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

