

Certifico: Que se anunciaron, escucharon relación y alegaron por el recurso de protección el abogado don Ignacio Ríos Melo y contra el mismo la abogada doña Consuelo Osorio Vargas; asimismo se deja constancia que la audiencia inició a las 11:00 horas y terminó a las 11:28 horas. San Miguel, 12 de mayo de 2023. Cristián Calderón Bórquez. Relator.

San Miguel, doce de mayo de dos mil veintitrés.

A los folios 13 y 14: A todo, téngase presente.

**Visto y teniendo presente:**

**Primero:** Que comparece el abogado Ignacio Ríos, en representación de doña **Carmen Gloria Cabezas Jorquera**, administrativa, domiciliada en Pasaje La Monarquía N°1598, comuna de El Monte, para interponer acción constitucional de protección en contra de la I. Municipalidad de El Monte, representada legalmente por su Alcaldesa Zandra Meulen Jofré, ambos domiciliados en Avenida Los Libertadores N°277, comuna de El Monte, que mediante el Decreto Alcaldicio N°581, de 29 de noviembre de 2022, desvincula a la recurrente anticipadamente de su cargo a contrata. Estima que al acto recurrido es ilegal, arbitrario y vulneratorio de las garantías de igualdad ante la ley, libertad de trabajo y propiedad, aseguradas en los numerales 2, 16 y 24 del artículo 19 de la Carta Fundamental.

Explica que ingresó a prestar servicios al municipio el 1 de abril de 2019 como administrativa en la Oficina de Deportes, dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario. Luego, el 1 de abril de 2020, se la traslada, bajo las mismas condiciones, a la Oficina de Organizaciones Comunitarias, también dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario, y siempre en labores de tipo administrativo bajo la figura del Código del Trabajo, en sucesivos contratos de corta duración, con expresa mención de encontrarse bajo subordinación y dependencia.



Expresa que tal condición se mantuvo hasta el 30 de diciembre de 2021, fecha en la que se dicta el Decreto Alcaldicio N°1037, por el cual se la nombra en calidad de funcionaria a Contrata asimilada al grado 17°EMS del escalafón administrativo, para desarrollar las mismas labores que venía ejecutando en la Oficina de Organizaciones Comunitarias, y a partir del 1 de enero de 2022.

Refiere que posteriormente, mediante el Decreto Alcaldicio N°581 de 29 de noviembre de 2022, se dispuso la no renovación de su contrata.

Expresa que el acto recurrido no aparece motivado, lo que genera indefensión a su respecto, y que en el sólo se hace mención a Dictámenes de la Contraloría General de La República para, aparentemente, justificar que su condición impide entender que se encuentre amparada por la confianza legítima, por lo que es posible su no renovación, ya que no gozaría de dicha figura, toda vez que su contrata sería la primera y no ha sido renovada previamente, argumento que considera inadecuado, ya que esta figura ha sido desarrollada por la Jurisprudencia Administrativa en favor de los trabajadores a contrata y no para justificar sus no renovaciones o términos anticipados. De lo anterior, desliza que sólo se pretende dar soporte a su desvinculación sin causa e invirtiendo el denominado principio de confianza legítima.

Por lo anterior, aduce que este intento de justificación de su no renovación de contrata es insuficiente, ya que no precisa los elementos facticos y jurídicos que permitan entenderlo motivado, de acuerdo al estándar que fija el artículo 11 de la Ley 19.880, en relación con los artículos 4° y 41 de la misma norma, siendo sólo argumentos genéricos e imprecisos.

En relación a la confianza legítima, indica que la Contraloría General de la República, en Dictamen N° E173171 de 10 de enero de 2022, aporta los nuevos principios que deben inspirar la contratación del personal regido bajo el Estatuto Administrativo de la Ley 18.834 y del Estatuto Administrativo para



Funcionarios Municipales de la Ley 18.883, rescatando para esta sede el principio de la realidad, a fin de proteger a los funcionarios al interior de la Administración del Estado, ordenando asimilar a los funcionarios a honorarios a aquellos bajo régimen a contrata. Por su parte, en el caso de traspaso de una calidad a otra, el Dictamen N°16512 de junio de 2018, ha determinado que se debe considerar los nombramientos anteriores en calidad de honorarios, para efectos de considerar la antigüedad y acceso a otros derechos, como también para poder invocar la confianza legítima para el caso de no renovación o término anticipado de la misma, en la medida que aquellas labores hayan sido a jornada completa y correspondan a un cometido específico de naturaleza habitual de la institución.

Estima que en su caso se cumple esta hipótesis, ya que desde el año 2019 y hasta el 30 de diciembre de 2021, prestó servicios para la recurrida en calidad de honorarios, mediante sucesivos contratos, lo que genero a su respecto la confianza legítima de continuar sirviendo su puesto, ahora en calidad de contrata, en base a estas sucesivas renovaciones previas a honorarios, cumpliendo el requisito mínimo de contar con más de dos renovaciones al efecto.

Luego de señalar opiniones doctrinarias sobre esta figura o principio, esgrime que el actuar de la recurrida lesiona su derecho a la igualdad ante la ley, debido a que se ha realizado una diferencia arbitraria en su perjuicio, fundando el acto recurrido en una supuesta incapacidad para invocar la confianza legítima, al no considerar los periodos que estuvo contratada bajo honorarios. También alega la lesión de su derecho a la libertad de trabajo, en atención a que el acto le impide continuar ejerciendo sus funciones como personal a contrata, a pesar de la jurisprudencia administrativa ya referida y, finalmente, aduce lesión a su derecho de propiedad, ya que el acto, junto con impedirle ejercer su función, la coarta de acceder a los beneficios del mismo, tales como el dominio sobre sus remuneraciones, lo que afecta su patrimonio.



Por lo expuesto, pide acoger el recurso, dejar sin efecto el acto recurrido y disponer su reintegración a sus funciones habituales, con expresa continuidad en el pago de sus remuneraciones, con costas.

**Segundo:** Que evacúa informe don Carlos Solís Vásquez, abogado, en representación de la I. Municipalidad de El Monte, solicitando el rechazo de la acción constitucional.

Indica que los elementos fácticos que indica la recurrente en su libelo son efectivos, pero precisa que, previo a su nombramiento como contrata, durante los años 2019 a 2021 presto servicios bajo relación regida bajo el Código del Trabajo y no en calidad a honorarios como erróneamente aduce.

Refiere que el acto recurrido se encuentra debidamente fundado, expresando las razones de por qué la recurrente no se encuentra en la hipótesis para considerar que a su respecto concurre la confianza legítima, lo que en definitiva es un argumento para la no renovación de su contrata, sin necesidad de la acabada fundamentación que requiere la jurisprudencia administrativa para el caso en que sí concorra esta figura o principio, tal y como lo han señalado los Dictámenes N°8.243 de 2020 y N°6.400 de 2018.

Por otra parte, refuta la opinión de la recurrente en cuanto a que la confianza legítima es un principio o figura que sólo puede ser usada por el funcionario en su beneficio y que no corresponde a la recurrida invocarla para justificar la no renovación de su contrata, como ha ocurrido en el Decreto Alcaldicio N°581 de 29 de noviembre de 2022. Esto, por cuanto las normas del órgano contralor son vinculantes para la Administración y es perfectamente posible invocarlas y aplicarlas en las decisiones que se emiten, no siendo efectivo, para el caso de la confianza legítima, que sólo pueda ser invocada por el funcionario interesado.

Expresa que conforme al Dictamen N°8.700/2016 de la Contraloría General de la República, existe una exigencia de mayor fundamentación en aquellos casos que se termine anticipadamente una contrata amparada por la



confianza legítima, no siendo este el caso del acto recurrido, donde el estándar de fundamentación es el exigido en el artículo 11 inciso 2° de la Ley 19.880. Lo anterior, debido a que la recurrente sólo cuenta con un nombramiento a contrata, no cumpliendo con el requisito de contar -a lo menos- con dos nombramientos sucesivos que generen dicha expectativa, según lo reguló el Dictamen N°22.766/2016. Además, como se adelantó, los vínculos anteriores a su contrata lo fueron bajo el régimen laboral del Código del Trabajo y no a honorarios como erróneamente esgrime en su libelo, lo que impide entender estos nombramientos previos como parte de su antigüedad que la haga merecedora de acogerse a la figura de la confianza legítima.

En cuanto a los derechos fundamentales que se reclaman lesionados, aduce que no es efectiva la vulneración que se alega, ya que no se explican suficientemente como se lesionan, lo que torna en infundado su recurso, realizando afirmaciones que, más bien, pretenden limitar injustificadamente las potestades propias de todo municipio, o ente público, respecto a la determinación del recurso humano que es parte de ella.

Finaliza expresando que no ha existido vulneración de las garantías invocadas y solicitando el rechazo de la acción constitucional en todas sus partes.

**Tercero:** Que el recurso de protección de garantías constitucionales constituye una acción constitucional de urgencia destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos constitucionales que se enumeran en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, mediante la adopción de medidas de resguardo ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, amague o perturbe su ejercicio.

**Cuarto:** Que, por consiguiente, constituye presupuesto indispensable de la acción cautelar de protección la existencia de un acto u omisión ilegal, contrario a la ley o arbitrario como consecuencia del mero capricho de



quienes incurren en él-, que provoque alguna de las situaciones que se han indicado y que afecte, además, una o más de las garantías constitucionales protegidas por el referido artículo 20 de la Carta Fundamental.

**Quinto:** Que, no obstante que de los antecedentes del recurso consignados latamente, se estima que el presente arbitrio no es la vía idónea para conocer las pretensiones de la actora, toda vez que esta acción cautelar tiene por finalidad la tutela de garantías y derechos preexistentes e indubitados, lo que no ocurre en el presente caso. Sin embargo, se analizará y emitirá pronunciamiento sobre el fondo de la acción cautelar impetrada.

**Sexto:** Para una mejor comprensión, cabe señalar que, el artículo 2 de la Ley 18.883 que aprueba estatuto administrativo para funcionarios municipales dispone que: *“Los cargos de planta son aquéllos que conforman la organización estable de la municipalidad y sólo podrán corresponder a las funciones que se cumplen en conformidad a la ley N° 18.695. Respecto de las demás actividades, se deberá procurar que su prestación se efectúe por el sector privado.*

*Sin perjuicio de lo señalado en el inciso anterior, la dotación de las municipalidades podrá comprender cargos a contrata, los que tendrán el carácter de transitorios.*

*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”.*

**Séptimo:** Que, en la especie, y de acuerdo a lo que se consigna en el informe evacuado por la recurrida, mediante el Decreto Alcaldicio N°581 de 29 de noviembre de 2022, la recurrida puso término a la contrata grado 17 EMS de la recurrente, en la que fue nombrada mediante Decreto Alcaldicio N°1037 de 30 de diciembre de 2020, y cuya duración fue a contar del 1 de enero de 2022 y mientras sean necesarios sus servicios, sin que la misma



pueda exceder del 31 de diciembre de 2022. Así las cosas el recurrente, prestó servicios a contrata entre el 1 de enero de 2022 y hasta el 31 de diciembre de 2022, es decir por un periodo de un año.

**Octavo:** Que, de otro lado, conforme al artículo 3º, letra c), de la ley 18.834 sobre Estatuto Administrativo, el empleo a contrata es *“aquel de carácter transitorio que se consulta en la dotación de una institución”*. Más adelante, el artículo 10 de esa ley dispone: *“los empleados a contrata durarán, como máximo, sólo hasta el 31 de diciembre de cada año y los empleados que los sirvan expirarán en sus funciones en esa fecha, por el solo ministerio de la ley, salvo que hubiere sido propuesta la prórroga con treinta días de anticipación a lo menos”*.

De lo anotado, se obtiene que los empleados a contrata de la Administración del Estado se caracterizan por la transitoriedad de sus cargos y su normativa dispone que expiran cada 31 de diciembre, salvo que medie su prórroga, lo que no ocurre en la especie.

**Noveno:** Que, de las normas antes citadas se concluye que los empleos a contrata en la Administración Pública son esencialmente precarios, encontrándose sus autoridades legalmente facultadas para no renovarlos, sin necesidad de acto administrativo alguno que le ponga término, por cuanto expira por el solo ministerio de la ley. Sin embargo, se debe tener presente que no existe discusión en orden a que la recurrente sólo se mantuvo un año a contrata, la que no le fue renovada, haciendo inaplicable el principio de confianza legítima invocado del que, según se desprende tanto de la jurisprudencia de nuestros tribunales, como de los dictámenes de la Contraloría General de la República, se han delimitado los estándares de confianza legítima, en contraposición a la mera expectativa, en materia de contrataciones de funcionarios públicos a plazo fijo, debiendo analizarse la regularidad y permanencia en el tiempo de la contrata en cuestión, señalando que para dar aplicación al principio en comento, la contrata debiera haber



durado a lo menos dos años o haber estado sujeta a una renovación en iguales periodos de tiempo, entre otros elementos necesarios para satisfacer el principio de confianza legítima y que no concurren en el caso que nos ocupa.

**Décimo:** Que, en efecto, por dictamen N° 22.766 de 24 de marzo 2016, la Contraloría General de la República, frente a un pronunciamiento solicitado por un ex funcionario de la Municipalidad de Santiago y otro de Vitacura, en relación a la procedencia de la decisión del ente comunal de no renovar sus contrata para el año 2016, sin fundamentar la adopción de dicha medida, lo que en su opinión, sería arbitrario, indebido e injustificado, teniendo en consideración los 15 y 4 años – respectivamente- durante los cuales les fue renovada su contratación por el municipio, en lo pertinente, señaló 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 esta 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 este."*

*En este contexto, del estudio de los antecedentes y de acuerdo con la información que obra en el Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado -SIAPER-, que mantiene esta Entidad Fiscalizadora, se concluye que, tanto el municipio de Santiago como el de Vitacura, hicieron uso de la facultad contemplada en el inciso tercero del artículo 2° de la ley N° 18.883, disponiendo reiteradamente la recontractación de los solicitantes, tornando en permanente y constante la mantención del vínculo con los interesados, lo que determinó así, en definitiva, que los entes comunales mencionados incurrieran en una práctica administrativa que*





*generó para los recurrentes una legítima expectativa que les indujo razonablemente a confiar en la repetición de tal actuación. De esta manera, al ser renovada durante 15 y 4 años, en cada caso, la vinculación de los municipios con los peticionarios, a estos últimos les asistió -al amparo de los principios de juridicidad y seguridad jurídica y los consagrados en los artículos 5°, 8° y 19 N° 26 de la Constitución Política de la Republica- la confianza legítima de que serían recontratados para el año 2016.*

*En efecto, la mencionada confianza legítima se traduce en que no resulta procedente que la administración pueda cambiar su práctica, ya sea con efectos retroactivos o de forma sorpresiva, cuando 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. Lo precedentemente expuesto, no se condice con el deber derivado del principio de la confianza legítima de tener los órganos de la administración del Estado una actuación coherente, y en el caso de determinar una decisión distinta a la que ha venido adoptando, dar comunicación de dicho cambio de criterio a través de un acto de carácter positivo debidamente motivado a través del cual este se manifieste.*

*Por consiguiente, teniendo en cuenta que las reiteradas renovaciones de las contrataciones -desde la segunda renovación al menos-, generan en los servidores municipales que se desempeñan sujetos a esa modalidad, la confianza legítima de que tal práctica será reiterada en el futuro, para adoptar una determinación diversa, es menester -al amparo del referido principio-, que la autoridad municipal emita un acto administrativo, que explicita los fundamentos que avalan tal decisión...”.*

De lo anterior, queda de manifiesto cuales son los límites de la confianza legítima invocado por la recurrente y que claramente no son aplicables al término de la relación que se alega.



**Undécimo:** En relación a la alegación de la recurrente de que sus anteriores nombramientos fueron en calidad de honorarios, los que se deben considerar para efectos de computar las renovaciones y tiempos mínimos para configurar la confianza legítima en la renovación de su cargo, debe apuntarse que conforme al mérito de los antecedentes es posible determinar que la actora mantuvo una relación contractual regida por el Contrato de Trabajo de plazo fijo, salvo el último de los mencionados en estos autos, sin que exista, por tanto, una relación previa en calidad de honorarios.

**Duodécimo:** Que, en conclusión, el acto recurrido, esto es el Decreto Alcaldicio N°581 de 29 de noviembre de 2022, se encuentra debidamente fundado y contiene razones claras y específicas, para la no renovación de la contrata de la recurrente, así como el fundamento para no acoger la alegación relativa a la existencia de confianza legítima.

**Décimo tercero:** De lo expuesto, se concluye que la presente acción de protección no puede prosperar.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema que rige la materia, **se rechaza**, sin costas, el recurso de protección deducido en favor de doña **Carmen Gloria Cabezas Jorquera**, en contra de la I. Municipalidad de El Monte.

Regístrese, comuníquese y archívese, en su oportunidad.

**N°32.192-2022 Protección.**





RLTLXFZQXCG

Pronunciado por la Segunda Sala de la Corte de Apelaciones de San Miguel integrada por Ministra Suplente Maria Alejandra Rojas C., Fiscal Judicial Jaime Ivan Salas A. y Abogado Integrante Jonatan Valenzuela S. San Miguel, doce de mayo de dos mil veintitrés.

En San Miguel, a doce de mayo de dos mil veintitrés, 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 02 de abril de 2023, la hora visualizada corresponde al horario de invierno establecido en Chile Continental. Para la Región de Magallanes y la Antártica Chilena sumar una hora, mientras que para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar dos horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>