

C.A. de Santiago

Santiago, veintiuno de abril de dos mil veintitrés.

A folio 12, téngase presente.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que comparece doña María Cecilia Leal Vargas, médico veterinario, con domicilio en Av. Dublé de Almeyda N°3260, depto. 203, comuna de Huechuraba, quien interponen acción de protección en contra de la I. Municipalidad de Cerrillos, representada por su Alcaldesa doña Lorena Facuse Rojas, ambas domiciliadas en Piloto Lazo 120, comuna de Cerrillos, por haber incurrido éstos en un acto ilegal y/o arbitrario mediante la dictación del Decreto Alcaldicio N° 202/001964/2022, que dispuso la no renovación de su contrata, lo que vulneraría las garantías fundamentales de la recurrente, de los números 2, 16 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Solicita que se acoja su acción, ordenando en el mismo acto la suspensión de los efectos de la mencionada resolución, se declare el actuar de la recurrida ilegal y arbitrario, que afecta las garantías aludidas; que se proceda a poner término a las actuaciones de la municipalidad, declarando ilegal el actor y que se ordene a la recurrida a dejarlo sin efecto dicho decreto; se ordene a la Municipalidad, el pago de sus remuneraciones y beneficios adeudados desde su separación de funciones y el reintegro a dichas funciones con continuidad, en las mismas condiciones en las que se desempeñaba al momento de la desvinculación, más intereses legales o conforme se estime en derecho; y se disponga todas aquellas medidas que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho, con costas.



Alega que comenzó a prestar servicios en el año 2000, en calidad de contrata, al principio, como suplente de la jefatura del Departamento de Zoonosis del municipio y a contar de enero de 2001, como prestadora de servicios a contrata, en funciones de esterilizaciones caninas y felinas y otras afines sobre control de mascotas, hasta el año 2022, en que la contraria, de forma arbitraria e ilegal, decide ponerle termino a su continuidad laboral, con el Decreto Alcaldicio aludido, lo cual habría derivado de los acosos de su jefe directo, don Alejandro Carrasco, con motivo de las ausencias de éste y que ella requería instrucciones, directamente, al Director de Gestión Ambiental del municipio.

Señala haberse enterado del acto impugnado, cuando se encontraba con licencia médica, el 4 de octubre de 2022, según carta certificada enviada a su domicilio, dirigida por el Jefe de Departamento de Personal y Bienestar de la recurrida, siendo publicado el decreto que no renueva su contratación a partir del 30 de octubre de 2022, recién, el 7 de octubre del mismo año, época desde la cual cuenta el plazo para recurrir.

Expresa que el acto es arbitrario e injusto, por carecer de motivación, con supuestos fundamentos limitados a normas legales y dictámenes de Contraloría General de la República, infringiendo el principio de legalidad de los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, pues la recurrida no respetó el derecho de igualdad ante la ley, no discriminación arbitraria, su libertad de trabajo y su derecho de propiedad, sobre sus remuneraciones.

Alude a la Contraloría General de la República, que exige la motivación del acto que pone término a una contrata.



Reclama, también, que el trato de la recurrida ha sido discriminatorio en su contra e indigno, vulnerando el derecho de igualdad; mientras que la no renovación, infundada, afecta su derecho a la libertad de trabajo y su protección; y que al afectar sus remuneraciones el acto impugnado, se afecta su derecho de propiedad sobre sus remuneraciones, precisando que tiene derecho a las mismas, por tratarse de un caso fortuito, por el acto de autoridad y de acuerdo al artículo 69 de la Ley N° 18.883.

Segundo: Que comparece don José Antonio Toledo Pizarro, abogado, en representación de la recurrida, quien, informando al tenor del recurso, solicita el rechazo del mismo.

Expresa que el decreto alcaldicio que pone fin a la contrata de la recurrente, no es arbitrario o ilegal y se enmarca en las potestades del municipio, precisando que la recurrente siempre prestó servicios a honorarios, desde el 1 de marzo de 2013, con sucesivos contratos hasta el año 2021 y recién, el año 2022, mediante decreto 201/95/2022, se ordenó contratarla a contar del 1 de enero de ese año, en grado 10 del escalafón municipal, mientras fueren necesarios sus servicios si exceder el 31 de diciembre del mismo año, por tanto, antes de eso, no tuvo la calidad de contrata y no alcanzó a estar un año en dicha calidad y el decreto que puso fin a la relación, está debidamente fundado.

Reclama que no se cumplen los requisitos sobre la confianza legítima, para amparar el recurso de la recurrente, ya que se requiere de una contrata de a lo menos dos años, que no haya sido interrumpida y que se mantenga la misma administración.

Niega la vulneración de los derechos de la recurrente, no habiendo descrito la recurrente como se afecta su derecho de



igualdad, además, que el acto fue debidamente fundado, ajustándose su término a la jurisprudencia administrativa; porque respecto del derecho de propiedad, se le contrato, solamente, para apoyo técnico en la esterilización de caninos y felinos en Clínica Veterinaria Municipal, disponiendo la nueva administración, el fin de sus funciones, ajustándose al artículo 63, letra c, de la Ley N° 18.695.

Tercero: Que el recurso de protección de garantías constitucionales, consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, constituye una acción cautelar o de emergencia, destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes, que en esa misma disposición se enuncian, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, amague o moleste ese ejercicio.

Luego, es requisito indispensable de la acción de protección la existencia, por un lado, de un acto u omisión ilegal -esto es, contrario a la ley- o arbitrario -producto del mero capricho o voluntad de quien incurre en el- y que provoque algunas de las situaciones que se han indicado.

Cuarto: Que el acto cuya ilegalidad y arbitrariedad reprocha la parte recurrente, consiste en la dictación del Decreto Alcaldicio N° 202/001964/2022, que dispuso la no renovación de su contrata.

Quinto: Que consta de los antecedentes -no discutidos por las partes-, que que la recurrente siempre prestó servicios a honorarios, desde el 1 de marzo de 2013, con sucesivos contratos hasta el año 2021 y recién, el año 2022, mediante Decreto N° 201/95/2022, se ordenó contratarla a contar del 1 de enero de ese



año, en grado 10 del escalafón municipal, mientras fueren necesarios sus servicios sin exceder el 31 de diciembre del mismo año.

Sexto: Que, por su parte, en el acto denunciado se señalan las razones y fundamentos de la decisión administrativa de poner término anticipado a la contrata, hipótesis que constituye la posibilidad de un cese anticipado a 31 de diciembre de cada año, conforme además a lo dispuesto en el artículo 7º letra c) del Estatuto Administrativo, en relación con el Dictamen N° 6.867/2020 de Contraloría General de la República.

Séptimo: Que para ello, se debe indicar que el régimen jurídico del cargo a contrata y la definición del mismo se encuentran en el artículo 3 letra c) del DFL N° 29 del año 2005 del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido de la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo, cuyo texto expresa que “*Es aquél de carácter transitorio que se consulta en la dotación de una institución*”; y por su parte el artículo 10 del mismo texto legal regula su duración, al preceptuar que estos cargos durarán, como máximo, sólo hasta el 31 de diciembre de cada año y que los empleados que los sirvan expirarán 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.

De acuerdo a las disposiciones antes citadas los empleos a contrata tienen como especial característica su transitoriedad, encargándose la ley de fijar un término máximo de duración.

Octavo: Que, por otro lado, el acto denunciado se encuentra debidamente motivado bajo el siguiente tenor:

“CONSIDERANDO:



- a) *Las contrataciones municipales, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º, letra c), y 10 de la Ley N° 18.834, y art 2 inciso segundo y artículo 5 letra f) de la Ley N° 18.883 Estatuto Administrativo de Funcionarios Municipales, refiere que los funcionarios a contrata **son cargos esencialmente transitorios** que se contemplan en la dotación Municipal, los cuales pueden durar como máximo hasta el 31 de diciembre de cada año. (Aplica Dictamen N° 22.766 de 2016)*
- b) *Que, en conformidad a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 3º de la Ley N° 19.880, las decisiones escritas que adopte la Administración se materializarán por medio de **actos administrativos**, entendiendo dicho acto como declaraciones de voluntad en virtud de una potestad pública.*
- c) *Que, como lo ha manifestado la propia Contraloría General de la República en los dictámenes citados en los vistos de este acto administrativo fundado (Instrucciones, personal a contrata, renovación, atribuciones autoridad, estatutos afectos, confianza legítima, acto administrativo, régimen recursivo, efectos incumplimiento) no afectan las facultades que tienen las autoridades respectivas en torno a las contrataciones -u otras figuras de designación semejantes-, en particular, en cuanto a la atribución de decidir su no renovación o el término anticipado de aquellas en que rija la cláusula antes referida u otra similar, de conformidad con las disposiciones legales respectivas, lo que ha sido consignado de manera expresa por la jurisprudencia*



vigente sobre la materia, según aparece de los *Dictámenes* N° 12.421, 28.530 y 33.999, todos de 2017, de Contraloría General de la República.

- d) A la luz de lo expuesto, para materializar dicha potestad deberá existir acto administrativo conforme lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley N° 19.880, esto es, los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectan los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, mismo sentido que dispone el cuerpo legal en comento, en su artículo 41 inciso cuarto, señalando la existencia de fundamentación como presupuesto normativo obligatorio para efectos de la no renovación de una contrata. (Aplica dictámenes N° 12.248 y 18.901 de 2017), situación aplicable para el caso de la **Sra. MARIA CECILIA LEAL VARGAS.**
- e) Que, en cuanto a la duración que ha de tener cada una de las contratadas 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, esto es, la confianza legítima está determinada por una extensión de tiempo que alcanza más de dos años. (Aplica Dictamen N° 70.966, de 2016)
- f) Que explicitado lo anterior, existe el deber para la Administración para aquel acto administrativo que decida **no prorrogar o no renovar la presente contrata,** realizar la respectiva notificación del presente acto a lo menos treinta días del vencimiento límite para que la



presente contrata, esto es, treinta días antes 31 de diciembre del presente año, situación que se cumple en el caso de marras.

- g) Que habiendo expuesto los considerandos desde lo normativo y jurisprudencial, es menester singulariza la situación de facto para el caso de la Sra. **LEAL VARGAS** refiriendo que la funcionaria singularizada en el presente acto administrativo, ingresa en la calidad contractual de contrata conforme el Decreto Alcaldicio N° 201/095/2022 a contar del día 01 de enero de 2022 y hasta el 30 de junio del año 2022, posteriormente el Decreto Alcaldicio N° 201/1377/2022 de fecha 19 de julio de 2022, desde el día 1 de julio de 2022 hasta el 31 de octubre del año en curso.
- h) Que, conforme el Decreto Alcaldicio N° 201/095/2022, en calidad de contrata desde el 01 de julio hasta el 31 de octubre del año en curso, como profesional grado 10° del Escalafón Municipal, designaciones en dicha calidad jurídica por un período inferior a un año.
- i) Que, del tenor del dictamen N° E156769 de 2021 del Órgano de Control, señala como prerrogativa para esta Administración que la confianza legítima opera desde la segunda renovación, hecho que se configura en la especie, pero no cumple con el presupuesto dispuesto en el dictamen N° 22.766, de 2016 (Punto IV del Dictamen N° E156769 de 2021). En este orden de ideas, y considerando que un servidor puede ser objeto de múltiples y sucesivas designaciones a contrata por tiempos menores a un año



calendario (por ejemplo, solo por algunos meses), se debe aclarar que son útiles para efectos de entender una continuidad en el vínculo que genera la aludida expectativa, los diferentes periodos inferiores a un año, pero continuos, desempeñados a contrata, en la medida que el lapso total de esas designaciones abarque más de dos años (complementa dictámenes N° 53.844 y 78.454, de 2016)., contexto no aplicable en la especie, toda vez, que las dos designaciones suman un período de diez meses.

- j) Que, la contrata expira, por el solo ministerio de la ley, una vez que se cumpla el plazo por el cual fue dispuesta, tal como lo prevén los artículos 10, inciso primero, y 153, inciso primero, de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo (aplica dictámenes N° 18.458 y 27.841, ambos de 2017), lo que al tenor del dictamen N° E156769 de 2021, se considera fundamentación ipso iure del presente acto administrativo.*
- k) Que, finalmente cumple con informar que en contra del presente acto administrativo proceden los recursos de reposición e ilegalidad, en sede administrativa, sin perjuicio de otros medios de impugnación que por vía extraordinaria puedan ser deducidos como el recurso de protección siendo este último procedente en ese jurisdiccional en su caso, y en la forma prevista por la Constitución Política de la República, lo expuesto conforme lo referido en los artículos 160 de la ley N° 18.834 y 156 de la ley N° 18.883. (Aplica dictamen N° E156769 de 2021 del Órgano de Control).*



Noveno: Que, en cuanto a la alegación de arbitrariedad e ilegalidad, el término anticipado de la contrata de la recurrente por las causas antes dichas, forma parte del margen de discrecionalidad administrativa del que goza la autoridad recurrida, sujetándose por tanto a la normativa legal vigente y aplicable a la materia.

Décimo: Que como ha dicho por esta Corte en reiteradas oportunidades desde marzo de 2016, con ocasión del Dictamen N° 22.766 de la Contraloría General de la República, se encuentra asentado que la decisión de no renovar una contrata violenta el principio de la confianza legítima del funcionario que alberga la justa expectativa de ser recontratado para el año siguiente, la que, en todo caso, se configura a juicio de ambas jurisdicciones, cuando concurre un elemento temporal estabilizador, esto es, que se hubieran producido renovaciones sucesivas mayores a dos años de dichas contratas.

Posteriormente por el Oficio N° 6.400 de 2018 la Contraloría General de la República precisó que la decisión de no renovar o desvincular al funcionario antes del vencimiento del plazo de la designación, debe materializarse a través de un acto administrativo fundado, debidamente puesto en conocimiento del funcionario, exento del trámite de toma de razón, acorde con lo establecido en el N° 19 del artículo 7° de la resolución N° 10 de 2017 de la misma Contraloría, siempre que esta confianza legítima hubiera nacido conforme al presupuesto temporal antes señalado. De ese modo, el órgano contralor ha dispuesto que para considerar fundado el respectivo acto deberá contener, *“el razonamiento y la expresión de los hechos y fundamentos de derecho en que se sustenta”*; por lo que no resulta suficiente para fundamentar esas determinaciones la



expresión “por no ser necesarios sus servicios” u otras análogas, agregando por el Capítulo V, N°2, distintas hipótesis de motivaciones que ese órgano contralor considera admisibles o no de invocar.

De estos pronunciamientos queda en evidencia que la directriz del órgano contralor se dirige a guiar la decisión de no renovar o desvincular al funcionario antes del vencimiento del plazo de la designación, a través de un acto administrativo fundado, debidamente comunicado al interesado.

Undécimo: Que primero se debe indicar que la calidad a contrata de la actora, de acuerdo a los antecedentes expuestos precedentemente, no alcanzó a cubrir los cinco años necesarios con lo que no ha devenido el vínculo en indefinido, conforme al principio de confianza legítima que la Corte Suprema comenzó a aplicar en jurisprudencia del año 2023. En tales condiciones, no concurre una legítima expectativa de renovación creada en la recurrente, de la administración la hubiere privado arbitrariamente.

Duodécimo: Que la Corte Suprema con fecha 31 de marzo de 2023, en causa Rol N° 26.301-2023:

“Décimo: Que, entonces, resulta imprescindible establecer desde cuando la persona que se vincula a través de contrataciones anuales con la Administración adquiere la confianza legítima respecto que su designación no sólo se cumplirá en la anualidad respectiva, sino que, además, será renovado. Pues bien, en busca de un criterio unificador, esta Corte ha considerado establecer el plazo de cinco años, que se estima es un periodo prudente para que la Administración evalúe íntegramente no sólo el desempeño del funcionario sino que, además, estudie la necesidad de seguir



contando con el cargo que sirve la persona, por cuanto existe una real necesidad del servicio de contar con una persona que desempeñe las funciones específicas que motivaron la dictación del acto administrativo que determinó el inicio del vínculo con la Administración. Lo anterior es coherente, además, con la política de renovación de contratas del personal del poder judicial, que es un criterio que ha sido sistemáticamente aplicado al interior de este poder del Estado, que tiene su sustento en el Acta 19-2012, refundida por el Acta 191-2019, que establece una renovación automática de la designación de los empleados que registren nombramientos en cargos a contrata anual por cinco períodos consecutivos y figuren en lista de méritos durante ese plazo.

Undécimo: Que, como colofón, se concluye que si una persona se encuentra vinculada con la Administración a través de contratas anuales y ha tenido un periodo desempeño por un tiempo inferior a cinco años, no le asiste el principio de confianza legítima y, en consecuencia, la Administración puede poner término a su contrata de forma anticipada, esgrimiendo una causal legal que le permita hacer uso de una facultad doblemente excepcional, en tanto aquello implica no sólo no renovar un vínculo que se encuentra indisolublemente ligado al desempeño de un cargo en virtud de necesidades que fueron previamente evaluadas, contrariando el acto administrativo pretérito que generó el legítimo derecho de la persona respectiva a desempeñarse en las funciones para las que fue contratado hasta el término de la anualidad, siendo este el aspecto factual que debe ser analizado en el caso concreto. En cambio, en el caso de que la persona se encuentre protegida por el principio de confianza legítima, la Administración sólo puede poner término al



vínculo estatutario, como se dijo, a través del sistema de calificaciones o sumario administrativo, por lo que, en este caso, carece de toda relevancia hacer un distingo entre término anticipado y no renovación del contrato”.

Décimo tercero: Que, de esta forma, la decisión impugnada no contraviene la ley, más aun, considerando la naturaleza transitoria de los cargos a contrata y tampoco resulta arbitraria o antojadiza, pues, fundado además en razones de reestructuración del servicio, de índole presupuestario y que el cargo en análisis es de exclusiva confianza.

Décimo cuarto: Que, a mayor abundamiento, no cabe examinar por esta vía la justificación, mérito o conveniencia en términos de la contratación, porque tales extremos exceden el propósito de una acción cautelar o de tutela de urgencia, aunado a que en los términos que viene propuesta la acción constitucional se traduciría en la pretensión de que esta Corte sustituya a la administración en gestión de sus recursos.

Décimo quinto: Que, al descartar la ilegalidad o arbitrariedad, resulta inoficioso analizar la eventual vulneración de garantías constitucionales, por lo que el recurso debe ser rechazado.

Y teniendo además presente lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de la Excelentísima Corte Suprema sobre la materia, se declara que **se rechaza, sin costas**, el recurso de protección interpuesto en favor de doña María Cecilia Leal Vargas en contra de la I. Municipalidad de Cerrillos.

Regístrese y archívese, en su oportunidad.

N°Protección-125646-2022.



Pronunciada por la Cuarta Sala, integrada por los Ministros señora Verónica Cecilia Sabaj Escudero, señor Alejandro Aguilar Brevis y el Abogado Integrante señor Rodrigo Asenjo Zegers.



Autoriza el (la) ministro de fe de esta Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago.

En Santiago, veintiuno de abril de dos mil veintitrés, se notificó por el estado diario la resolución que antecede.



BTTYXEPJXIV

Pronunciado por la Cuarta Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago integrada por los Ministros (as) Veronica Cecilia Sabaj E., Alejandro Aguilar B. y Abogado Integrante Rodrigo Asenjo Z. Santiago, veintiuno de abril de dos mil veintitrés.

En Santiago, a veintiuno de abril 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>