

C.A. de Concepción

shp

Concepción, seis de agosto de dos mil veinticinco.

VISTOS:

Comparece don SERGIO EDUARDO QUEZADA DIEZ, abogado, cédula nacional de identidad número 15.714.198-8, en beneficio de [REDACTED],

cédula nacional de identidad [REDACTED],

todos con domicilio para estos efectos en [REDACTED]

[REDACTED] e interpone recurso de protección en contra de la: ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE HUALQUI, persona jurídica de derecho público, RUT: 69.150.600-2, representada legalmente por su alcalde don Ricardo Fuentes Palma, ignoro profesión u oficio, cédula nacional de identidad número 8.707.600-8, ambos domiciliados en calle Ramón Freire N°351 comuna de Hualqui.

Motiva el recurso la dictación en su contra el Decreto Exento N°384, de 10 de febrero de 2025, que le remueve de su cargo de Jefa de Administración y Finanzas de la Dirección de Salud y la destina a cumplir funciones como Ejecutiva de Compras en la Unidad de Adquisiciones de la misma Dirección, a partir del 11 de febrero de 2025, hasta el 31 de diciembre del mismo año.

La recurrente denuncia que este acto administrativo vulnera gravemente diversas garantías constitucionales, en particular las contenidas en los numerales 2, 15, 16, 19 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, al tratarse de una decisión arbitraria y carente de fundamentación, que le priva de su cargo sin causa legal ni procedimiento adecuado, afectando su derecho a la igualdad ante la ley, estabilidad laboral, libertad sindical, propiedad sobre el empleo y a no ser discriminada por su rol gremial.

Acompaña como antecedente el Decreto N°383, dictado el mismo día 10 de febrero de 2025, por el cual paradójicamente se le había ratificado en el cargo de Jefa de Administración y Finanzas desde el 1



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: KYNBYXZJRVN

de enero del mismo año, evidenciando la contradicción e inconsistencia del acto impugnado.

Asimismo, se argumenta que el cambio de funciones es una represalia antisindical, dado que la recurrente se desempeña como tesorera de la Asociación de Funcionarios de la Salud (AFUSAM Hualqui), y tiene fuero sindical vigente conforme al artículo 25 de la Ley N° 19.296, norma que expresamente prohíbe el traslado o cambio de funciones de un dirigente sindical sin su consentimiento por escrito, lo cual no ocurrió.

El recurso sostiene que el Decreto N°384 infringe los principios de legalidad y motivación exigidos por la Ley N°19.880(arts. 11 y 41), y desconoce el derecho de la recurrente a mantener su cargo conforme al artículo 16 de la Ley N° 19.378, que garantiza estabilidad no solo en la relación laboral, sino también en las funciones y condiciones de trabajo para los funcionarios de salud municipal.

Se citan múltiples normas nacionales e instrumentos internacionales ratificados por Chile, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana de Derechos Humanos, y los Convenios 87, 98, 151 de la OIT, todos los cuales refuerzan el derecho a la libertad sindical y a no ser objeto de represalias por actividades gremiales.

Finalmente, se solicita que se declare ilegal y se deje sin efecto el Decreto N°384, de 10 de febrero de 2025, que se ordene su restitución en el cargo de Jefa de Administración y Finanzas, con todas sus funciones y remuneraciones, incluida la asignación del artículo 45 de la Ley N° 19.378, que se paguen las diferencias de remuneración durante el tiempo en que estuvo separada del cargo, todo con costas.

Informa la I. Municipalidad de Hualqui señalando que la recurrente impugna el Decreto Alcaldicio N°384, de fecha 10 de febrero de 2025, mediante el cual se le asignan nuevas funciones como Ejecutiva de Compras en la Unidad de Adquisiciones de la Dirección de Salud, manteniéndose su nivel y categoría funcionaria. La parte



recurrida señala que no se ha vulnerado ningún derecho fundamental, y que la decisión adoptada se funda en razones de eficiencia y mejoramiento del servicio, valorando positivamente las competencias profesionales de la recurrente.

La Municipalidad aclara que la recurrente se rige por la Ley N°19.378 (Estatuto de Atención Primaria de Salud), y que según dicho cuerpo legal y su reglamento (DS N°1889/1995 del MINSAL), solo algunos cargos deben proveerse por concurso público, como el de Directores de Salud. El cargo de Jefa de Finanzas, que [REDACTED] dice detentar, no fue obtenido por concurso, sino por designación interna.

Indica que el Decreto Alcaldicio N°5009, de 2 de noviembre de 2015, que nombró a la recurrente, la designó como Contadora Auditora, categoría B (profesional), lo que hasta hoy se mantiene sin alteración, al igual que su categoría y nivel funcional. Por tanto, no ha existido una remoción, sino una destinación dentro de las facultades legales del alcalde.

Sostiene que no se ha afectado la propiedad de la funcionaria, puesto que no existe derecho adquirido al cargo de jefatura, y sus remuneraciones tampoco han sido alteradas. Además, se rechaza la existencia de una afectación a la igualdad ante la ley, dado que, desde la asunción del nuevo alcalde en diciembre de 2024, se han producido múltiples reestructuraciones similares que han afectado por igual a distintos funcionarios, sin discriminación.

Respecto de la libertad sindical, se argumenta que no se ha privado a la recurrente del ejercicio de dicha garantía, ya que continúa ejerciendo funciones dentro de la misma unidad de salud, sin que exista justificación para atribuir el cambio a su rol gremial.

La recurrida afirma que el recurso de protección no es la vía idónea para discutir decisiones de destinación funcional, que deben ser conocidas por la Contraloría General de la República o por los tribunales con competencia para ello. Destaca que el recurso de protección es un medio cautelar y sumario, procedente únicamente en



casos de violaciones manifiestas y evidentes a derechos fundamentales, lo cual no se configura en este caso.

Informa nuevamente la Municipalidad, en relación a las diferencias de remuneración derivadas de la dictación del decreto 384 de 10 de febrero de 2025, en especial la asignación del artículo 45 de la Ley 19.378. Que tal como se señaló anteriormente, la actora no fue removida de su cargo, el cual se mantiene, lo mismo que su remuneración, sin embargo, existe una asignación transitoria regulada por el art 45 de la Ley que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, que dispone que “Con la aprobación del Concejo Municipal, la entidad administradora podrá otorgar a sus funcionarios asignaciones especiales de carácter transitorio. Dichas asignaciones podrán otorgarse a una parte o a la totalidad de la dotación de salud y fijarse de acuerdo con el nivel y la categoría funcionaria del personal de uno o más establecimientos dependientes de la municipalidad, según las necesidades del servicio. En cualquier caso, dichas asignaciones deberán adecuarse a la disponibilidad presupuestaria anual de la entidad administradora. Estas asignaciones transitorias durarán, como máximo, hasta el 31 de diciembre de cada año.”.

Añade que con fecha 27 de enero recién pasado en Sesión Extraordinaria, el Concejo Municipal de Hualqui adoptó el Acuerdo n°56 que Aprueba la Asignación del art 45 de la Ley 19.378 que indica, otorgando dicha asignación para determinadas funciones dentro de la Dirección de Salud Municipal de Hualqui, entre ellos a los Cargos con Responsabilidad, entre los que se cuentan las funciones de Jefe(a) de Administración y Finanzas, con una asignación transitoria de \$400.000.- , la que percibió hasta el 10 de febrero de 2025, y que no era posible traspasar a sus nuevas funciones.

Se trajeron los autos en relación.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

1° Que, el recurso de protección de garantías constitucionales establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: KYNBZXZJRVN

constituye jurídicamente una acción constitucional de urgencia, de naturaleza autónoma, destinada a amparar el libre ejercicio de las garantías y derechos preexistentes que en esa misma disposición se enumeran, 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.

En consecuencia, para que prospere una acción constitucional de protección como la intentada en autos, es requisito la existencia de una acción u omisión, por parte de la recurrida; que dicha acción u omisión sea ilegal o arbitraria; y que con ella se afecte, incluso en grado de amenaza, alguna garantía de la recurrente, de aquellas constitucionalmente protegidas por el recurso de protección.

2º) Que, la recurrente, funcionaria de planta con contrato indefinido de la Municipalidad de Hualqui, se ha desempeñado por más de 14 años como Jefa de Administración y Finanzas de la Dirección de Salud, con calificaciones sobresalientes. El 10 de febrero de 2025, mediante Decreto Alcaldicio N°384, fue removida de dicho cargo y destinada como Ejecutiva de Compras en la Unidad de Adquisiciones, a partir del 11 de febrero, manteniendo su grado y categoría, pero sin fundamentación del acto. Ese mismo día, horas antes, se le había ratificado en su cargo anterior mediante el Decreto N°383, lo que evidencia contradicción. La recurrente sostiene que el nuevo cargo está por debajo de su perfil profesional, construido a lo largo de años de experiencia y formación. Además, al momento del cambio de funciones, gozaba de fuero sindical por ser tesorera de AFUSAM Hualqui, en virtud del artículo 25 de la Ley N°19.296, por lo que no podía ser trasladada sin su consentimiento. La medida, según alega, constituye una represalia antisindical vinculada a conflictos previos entre la administración y la asociación gremial.

3º) Que, constituye uno de los elementos del acto administrativo, la motivación del mismo, 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, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, 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, los hechos y fundamentos de derecho que afecten los derechos o prerrogativas de las personas. A su turno, también el artículo 41 inciso cuarto del aludido texto legal dispone que “las resoluciones que contenga la decisión serán fundadas”. Proceder que, por lo demás, se hace enteramente exigible por mandato del artículo 8° de la Constitución Política de la República.

4°) Que, la exigencia de motivación de los actos administrativos, atendido los contornos de la cuestión puesta en conocimiento de la judicatura, se relaciona directamente con el ejercicio de las potestades con las que está revestida la Administración. En efecto, en doctrina se distingue entre el ejercicio de facultades regladas y facultades discrecionales, en las primeras toda la actuación previa al nacimiento de un determinado acto administrativo se encuentra prevista y determinada en la ley, por lo que la autoridad debe ceñirse estrictamente a ella tanto al verificar los supuestos de hecho como en el procedimiento que determina la decisión, que está igualmente regulada en relación a la situación fáctica que la origina. En cambio, en el ejercicio de las facultades discrecionales, la Administración goza de cierto ámbito de libertad al momento de adoptar la decisión. Interesa destacar que, en este último caso, indudablemente concurren etapas regladas, toda vez que debe existir norma expresa que entregue a un órgano determinado la libertad para decidir, ante precisos supuestos de hecho.



En este aspecto, Luis Cordero Vega, citando a Menéndez, señala: “En términos simples podemos decir que la potestad discrecional se dará en los casos en que el legislador le confiere a la Administración un espacio de autodeterminación, un margen o libertad de decisión para elegir entre varias alternativas o soluciones posibles. La adopción de los actos que se dicte en ejercicio de una potestad de esa naturaleza se basará, entonces, en criterios no predeterminados por la norma que concede el margen de decisión, sino en criterios que quedan a la libre consideración de la Administración.” (Luis Cordero Vega, “Lecciones de Derecho Administrativo”, Editorial Thomson Reuters, Segunda Edición, 2015, p 83)

5º) Que se debe destacar, que tanto el ejercicio de la potestad reglada como la discrecional, está sujeta a los límites que determina su control por parte de la judicatura. En efecto, no existe mayor discusión respecto del control que debe efectuarse respecto del ejercicio de la facultad reglada; sin embargo, existen discrepancias en cuanto al control que corresponde desplegar respecto del ejercicio de la potestad discrecional. En este aspecto, es efectivo que no procede que los órganos jurisdiccionales sustituyan la decisión de la administración realizando una nueva ponderación de los antecedentes que determinan la decisión; sin embargo, se debe ser enfático en señalar que aquello no excluye el control jurisdiccional respecto de los actos administrativos que tienen su origen en el ejercicio de una facultad de carácter discrecional por parte de la administración, toda vez que aquellos, como todo acto administrativo, deben cumplir con las exigencias previstas en la ley, razón que determina la necesidad de verificar la existencia de los elementos intrínsecos de todos los actos de tal naturaleza. Tal materia, puede y debe ser controlada por la judicatura en tanto exista un conflicto que ha sido puesto en su conocimiento, toda vez que la discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad.

Asentado lo anterior corresponde precisar, además, que igualmente los órganos jurisdiccionales se encuentran facultados para



realizar un control de los actos que tienen su origen en el ejercicio de facultades discrecionales, en tanto se debe verificar que exista norma que en forma expresa entregue a la Administración una amplia facultad para decidir y que los presupuestos de hecho que determinan el ejercicio de tal facultad existan, como asimismo que el fin que ha sido previsto por el ordenamiento jurídico al otorgar la facultad jurisdiccional, se cumpla. Se ha dicho, que son elementos básicos del ejercicio de una potestad discrecional que están sujetos al control, los siguientes: “(a) A través del control de los elementos reglados que integran la discrecionalidad. Un acto concebido como discrecional puede ser anulado si se dicta sin el amparo en potestad alguna (falta de potestad), o por un órgano que no es concretamente habilitado para el ejercicio de la potestad (incompetencia) o para supuestos de hecho no comprendidos en el ámbito de la potestad, o adoptando medidas no integradas en el contenido material de la potestad, o infringiendo las normas de procedimiento establecidas para el empleo de la potestad, o utilizando la potestad para fines distintos de aquellos para los que la norma la atribuyó (...).

(b) Control de los hechos determinantes, esto es de la existencia y realidad del supuesto de hecho que habilita para el empleo de la potestad, pues estos son supuestos reglados de la potestad que habilitan su ejercicio y por lo tanto siempre sujetos a control judicial.(...) (c) Control del fin, esto es el ejercicio de la potestad discrecional, por amplia que esta hubiese sido concebida, sólo puede ser ejercida para los fines públicos para los cuales fue conferida la potestad, de lo contrario incurre en la denominada desviación de fin o de poder (...). (d) Control de razonabilidad de la decisión, esto es que el acto administrativo en que se funda debe basarse en motivos que deben explicitarse (más allá de una mera cita de normas y hechos) mediante una relación circunstanciada de los fundamentos de la decisión, de manera que se acredite la racionalidad intrínseca, es decir, coherencia



con los hechos determinantes y con el fin público que ha de perseguirse”. (Obra citada, pp. 86-88)

6º) Finalmente, interesa destacar, que en el control de la discrecionalidad se debe atender al principio de proporcionalidad, que es un elemento que determina “la prohibición de exceso, que implica una relación lógica de los elementos de contexto que generan el acto (situación, decisión y finalidad), una relación de adecuación de medio y fin, lo que implica ciertamente una limitación a la extensión de la decisión en la medida que ésta sólo se puede extender mientras se dé un vínculo directo entre el hecho y la finalidad perseguida con el procedimiento. De este modo, las situaciones que se dan fuera de esa relación son desproporcionadas, es decir, manifiestamente excesivas”. (Obra citada, p. 93).

7º) Que, asentado el marco normativo y doctrinario, que determina el análisis que debe realizar esta Corte, resulta útil exponer los términos del acto administrativo impugnado, esto es Decreto Alcaldicio N°384, de 10 de febrero de 2025, mediante el cual remueve a doña [REDACTED] de su cargo de Jefa de Administración y Finanzas de la Dirección de Salud y la destina a cumplir funciones como Ejecutiva de Compras en la Unidad de Adquisiciones de la misma Dirección, a partir del 11 de febrero de 2025, hasta el 31 de diciembre del mismo año.

El acto administrativo en cuestión se limita a describir en los “vistos”, las normas que permitirían adoptar la medida que se describe en el “resuelvo”, sin embargo no se advierten los fundamentos que motivan la decisión, careciendo el acto en cuestión, de estándar necesario para que la funcionaria comprenda adecuadamente las razones por las cuales fue destinada al cargo de Ejecutiva de Compras en la Unidad de Adquisiciones del Departamento de Salud, restando en suma toda razonabilidad al acto, cuestión que tiñe de arbitrariedad la decisión, pues no cumple con la exigencia de razonabilidad, estrechamente vinculada al ejercicio de una potestad discrecional por



parte de la Administración, cuestión que, por lo demás, queda en evidencia ante la falta de motivación del mismo.

Lo anterior, vulnera el derecho de igualdad ante la ley contemplado en el artículo 19 N° 2 de la Constitución Política de la República, toda vez que no se establece un tratamiento igualitario a la recurrente, que fue removida sin esgrimir motivos reales y fundados, razón por la que el recurso de protección debe ser acogido, en los términos que se dirán en lo resolutivo.

8º) Que, finalmente, en relación a la argumentación de que la materia discutida en autos es propia de la intervención de la Contraloría General de la República, se debe precisar que en virtud de la competencia conservativa esta Corte puede adoptar todas las medidas que estime conducentes para otorgar la debida protección a quienes han visto amagados sus derechos constitucionales previstos en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, constituyendo la acción una medida de tutela urgente consagrada para dar remedio pronto a los atropellos de los derechos constitucionales producto de una acción u omisión que sea ilegal y arbitraria, cuestión que justifica una intervención jurisdiccional rápida que ampare suficientemente el derecho amagado, mientras se acude a la sede ordinaria o especial correspondiente, otorgando una tutela efectiva a los recurrentes, cuestión que se justifica en la especie.

Por estas consideraciones y de conformidad, igualmente, con lo previsto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de sobre Tramitación y fallo del Recurso de Protección, se declara que se **ACOGE**, sin costas, el recurso de protección interpuesto por doña [REDACTED] [REDACTED], contra la I. MUNICIPALIDAD DE HUALQUI, sólo cuanto se deja sin efecto el Decreto Exento N°384, de 10 de febrero de 2025, debiendo la Corporación dictar un acto fundado y motivado, si estima necesario remover a la recurrente de su cargo de Jefa de Administración y Finanzas de la Dirección de Salud



y destinarla a cumplir funciones como Ejecutiva de Compras en la Unidad de Adquisiciones de la misma Dirección.

Redacción del abogado integrante Waldo Ortega Jarpa.

Regístrese y devuélvase.

NºProtección-589-2025.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: KYNBZXZJRVN

Pronunciado por la Tercera Sala de la C.A. de Concepción integrada por Ministro Rodrigo Cerda S., Fiscal Judicial Silvia Claudia Mutizabal M. y Abogado Integrante Waldo Sergio Ortega J. Concepcion, seis de agosto de dos mil veinticinco.

En Concepcion, a seis de agosto de dos mil veinticinco, 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>

Código: KYNBZXZJRVN