

CORTE DE APELACIONES

Caratulado:

**ANTONELLA SCIARAFFIA ESTRADA JUEZ
DEL PRIMER JUZGADO DE POLICIA LOCAL
DE IQUIQUE Y OTROS CONTRA ILUSTRE
MUNICIPALIDAD DE IQUIQUE Y OTRO**

Rol:

687-2016

Fecha de sentencia:	18-11-2016
Sala:	Primera
Tipo Recurso:	Civil-proteccion
Resultado recurso:	RECHAZADA
Corte de origen:	C.A. de Iquique
Cita bibliográfica:	ANTONELLA SCIARAFFIA ESTRADA JUEZ DEL PRIMER JUZGADO DE POLICIA LOCAL DE IQUIQUE Y OTROS CONTRA ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE IQUIQUE Y OTRO: 18-11-2016 (-), Rol N° 687-2016. En Buscador Corte de Apelaciones (https://juris.pjud.cl/busqueda/u?o893). Fecha de consulta: 01-10-2024



Utilice una aplicación QR desde su teléfono para escanear este código y consultar la sentencia desde el sistema.

[Ir a Sentencia](#)

PODER JUDICIAL

CORTE DE APELACIONES

IQUIQUE

Iquique, dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis.

VISTO:

Comparecen doña Antonella Sciaraffia Estrada, Abogada, Juez del Primer Juzgado de Policía Local, doña Blanca Guerrero Espinoza, Abogada, Juez del Segundo Juzgado de Policía Local, y don Ricardo De La Barra Fuenzalida, Abogado, Juez del Tercer Juzgado de Policía Local, todos de la comuna de Iquique, deduciendo acción de protección en contra de la Municipalidad de Iquique y del Contralor General de la República, por haber incurrido en las conductas arbitrarias e ilegales que han conculcado, en grado de perturbación y privación, las garantías constitucionales previstas en los N° 2, 3 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política.

Fundan su recurso en que por Oficio N° 290, de fecha 1 de agosto pasado, dirigido al Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Iquique, solicitaron que se les hiciera efectiva la aplicación de la Ley 20.922, requiriendo el pago de la asignación especial Directivo-Jefatura, regulada en el artículo undécimo transitorio de dicha ley, y del bono especial contemplado en la letra a) del artículo octavo transitorio de la misma ley. Explican que para acceder a estos dos beneficios, la ley exige no tener derecho a la asignación profesional a que se refiere su artículo 1°, requisito que se cumple a su respecto, pues los Jueces de Policía Local están expresamente excluidos de dicha asignación.

Añaden que en su condición de Jueces titulares de Policía Local de esta ciudad, en materia de remuneraciones se encuentran regidos por el artículo 92 de la Ley 18.883, el cual les concede el derecho a percibir por sus servicios las remuneraciones y demás asignaciones adicionales que establezca la ley, en forma regular y completa, norma que se encuentra en concordancia con el artículo

93 de la Ley 18.834, Estatuto Administrativo. En tal sentido, dicen, la Administración del Estado, que comprende tanto a los Municipios como a la Contraloría General de la República, debían respetar los derechos que les otorga la Ley 20.922, encontrándose además obligados a hacer cumplir real y efectivamente tales derechos, conforme al mandato contenido en los artículos 6, 7 y 19 N° 2, 3 y 24, de nuestra Carta Fundamental, en relación con los artículos 2 de la Ley 18.575, 19 y 23 del Código Civil, 92 de la Ley 18.883 y 93 de la Ley 18.834.

Sostienen que el Alcalde subrogante de la Municipalidad de Iquique, don Marcos Pérez Barría, no respondió su petición, limitándose a hacerles llegar, por medio de los Ordinarios Internos N° 0674, 0675 y 0676, todos de 2 de septiembre de 2016, notificados los dos primeros el 8 de septiembre, y el tercero el 27 del mismo mes, copia del Oficio N° 063201, de 26 de agosto de 2016, evacuado por la Contraloría General de la República, en que se emite pronunciamiento sobre la Ley 20.922, sin dar respuesta a las peticiones formuladas, de lo que se deduce que la respuesta es negativa, estimando los recurrentes que con ello se les negó todo lo solicitado.

Indican que esta omisión constituye una ilegalidad, porque la petición al Alcalde hizo nacer un procedimiento administrativo en los términos que señala el artículo 1 de la Ley 19.880, y requería de un acto decisorio terminal; y a su vez, es una arbitrariedad, porque en los Ordinarios citados no se explica por qué no se da respuesta a sus peticiones, de lo cual se desprende que esta omisión es caprichosa, carente de todo fundamento.

Manifiestan que la propia Municipalidad de Iquique tiene registrados a los recurrentes como funcionarios de planta, y en la de directivos, por lo que si no hay norma expresa y precisa que excluya a los jueces de Policía Local de los beneficios otorgados de manera general por los artículos undécimo transitorio y la letra a) del artículo octavo transitorio, ambos de la Ley 20.922, normas que se refieren al personal municipal “de las plantas de directivos, profesionales y jefaturas”, es absolutamente ilegal y arbitrario excluirlos de tales beneficios, que es precisamente lo que está ocurriendo en virtud de los dos actos administrativos que señalan. Citan al efecto jurisprudencia judicial y administrativa en apoyo de su pretensión.

Hacen presente que el plazo para deducir la acción constitucional es de 30 días, contados desde el 8 de septiembre de 2016, fecha en que les fueron notificados los Ordinarios Internos N° 0674 y 0675.

Luego de mencionar lo que la doctrina ha señalado, a propósito del principio de juridicidad, y hacer referencia a lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política, 2 de la Ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado, y 19 y 23 del Código Civil, sostienen que ni el artículo undécimo transitorio, ni la letra a) del artículo octavo transitorio de la Ley 20.922, autorizan ni expresa ni tácitamente a excluir a los jueces de Policía Local de las asignaciones adicionales o asignaciones especiales que solicitaron y cuya aplicación les fuera negada en los Ordinarios Internos ya citados, que hicieron suyo completamente el Dictamen de Contraloría N° 63201. Por ello, señalan que tanto el Municipio como la Contraloría General de la República infringieron de manera ilegal y arbitraria el artículo 92 de la Ley 18.883, que establece que los funcionarios municipales no sólo tienen derecho a percibir sus remuneraciones, en forma regular y completa, sino también las demás asignaciones adicionales que establezca la ley.

En cuanto a la ilegalidad del Dictamen N° 63201, de la Contraloría General de la República, aducen que tal instrumento adopta una conducta caprichosamente contradictoria, en relación con la aplicación de los principios de legalidad y reserva legal al artículo 1 de la Ley 20.922 y al artículo undécimo transitorio de la misma Ley, respecto de los jueces de Policía Local, motivo por el cual se consideran directamente afectados.

Indica que, por un lado, el Dictamen parte utilizando correctamente los principios de legalidad y de reserva legal al interpretar literal y gramaticalmente el artículo 1 de la Ley 20.922. En tal sentido, estiman que respecto del artículo mencionado, es claro que el estándar que fijó el propio Dictamen no fue el de su historia fidedigna, sino que -ciñéndose rigurosamente a los principios de legalidad y reserva legal ya aludidos- el Dictamen se sometió al elemento gramatical o exegético de interpretación de la ley, contemplado en el artículo 19 en relación con el artículo 23, ambos del Código Civil, por cuanto dichas normas son ley de la República y no pueden dejar de aplicarse en virtud de lo ordenado por los artículos 6 y 7 de la Constitución Política. Por lo tanto, lo lógico y coherente era que, tratándose

del artículo undécimo transitorio de la misma ley, el Dictamen -ciñéndose rigurosamente a los principios de legalidad y reserva legal ya aludidos- volviera a aplicar el elemento gramatical o exegético de interpretación de la ley. Sin embargo, el dictamen no actúa de la manera lógica y coherente recién descrita, sino que aborda el artículo undécimo transitorio dejando de lado el elemento gramatical y pasa a invocar directamente su historia fidedigna, para incorporarle de facto una exclusión que la norma no contempla, infringiendo simultáneamente los principios de legalidad y de reserva legal, conducta arbitraria que les causa un perjuicio grave y directo porque los priva de un beneficio que la ley ha otorgado de manera general y del cual la misma ley no los ha excluido.

Como tercera arbitrariedad del actuar de los recurridos, mencionan que el Dictamen N° 063201 aborda el artículo undécimo transitorio de la Ley 20.922, única y exclusivamente con la historia fidedigna de su establecimiento, sin recurrir al elemento gramatical, es decir, al texto expreso de la ley -principios de legalidad y reserva legal, concluyendo que los Jueces de Policía Local no tienen derecho a la asignación “Directivo-Jefatura”. No obstante, respecto de los funcionarios a contrata con jornada parcial, el mismo Dictamen cambia el criterio, sin explicar por qué motivo, y olvidando por completo la historia fidedigna, recurriendo esta vez al texto expreso de la ley, lo que muestra una contradicción constitutiva de arbitrariedad, por cuanto en los hechos se produce una clara discriminación en perjuicio de los Jueces de Policía Local.

Agregan que el Dictamen N° 63201, aborda el tema relativo al aumento de grado previsto en los artículos primero, segundo y tercero transitorios de la ley, dejando de lado el criterio de la historia fidedigna y aplica únicamente el criterio del texto expreso de la ley. En consecuencia, cuando el dictamen invoca la historia fidedigna de la ley respecto de los Jueces de Policía Local, parte de la intención o finalidad de excluirlos. De esta manera, el elemento histórico no es utilizado en su razonamiento como ayuda en la interpretación jurídica del texto, en un sentido neutral o de objetividad. Por el contrario, recurre a la ratio non scripta o non expressa, como pretexto para eludir el sentido claro del tenor literal de la norma, asumiendo que la finalidad de la interpretación es la indagación de la voluntad histórica psicológica del legislador, también llamada teoría subjetiva o “teoría de la voluntad”, por sobre el sentido normativo actual de la ley, expresado en las palabras del enunciado lingüístico de

la norma legal, conducta del Dictamen que constituye un error que menoscaba y perjudica la seguridad jurídica.

En lo relativo a la ilegalidad en el actuar de los recurridos, indican que la historia fidedigna de la ley, como elemento de hermenéutica, sólo puede impetrarse cuando el sentido de la ley no es claro, lo que no ocurre tratándose del artículo undécimo transitorio de la ley 20.922, que establece los requisitos que deben cumplirse para recibir el bono “Directivo-Jefatura”, agregando que dicha ley excluyó expresamente a los Jueces de Policía Local sólo de la asignación del artículo 1, no de otra u otras de la misma ley. Por otro lado, mencionar que excluir a cierta clase o categoría de funcionarios de un beneficio, constituye una decisión cuya única fuente debe ser la ley, ya que envuelve una diferencia en la aplicación de beneficios entre funcionarios.

En consecuencia, dicen, el Dictamen está cometiendo la ilegalidad de infringir el artículo undécimo transitorio de la Ley 20.922, al introducir de facto una exclusión que no contempla, viéndose perjudicados, pues se les niega el pago de beneficios a que tienen derecho por pertenecer a la planta del Municipio de Iquique, en atención a sus calidades de funcionarios municipales, y por pertenecer a la planta directiva.

En cuanto al bono de la letra a) del artículo octavo transitorio del cuerpo legal citado, la ley les otorga este bono y no los excluye de él, pues el bono que esta norma contempla también se establece para los funcionarios municipales que tengan derecho a percibir la asignación Directivo-Jefatura del artículo undécimo transitorio.

Refieren que según los principios de legalidad y reserva legal, no cabe entrar a la historia fidedigna de la ley, pues el artículo undécimo transitorio y la letra a) del artículo octavo transitorio son claros, los artículos 19 y 23 del Código Civil no lo permiten, y los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental y el artículo 2 de la Ley 18.575, exigen que sean respetados.

Sostienen que otra arbitrariedad cometida en el Dictamen N° 63201, consiste en que invoca de mala

manera la historia fidedigna de la ley, ya que lo hace de manera incompleta y sesgada, siendo esta conducta lo que le permite llegar a la equivocada, ilegal y arbitraria conclusión de que correspondería excluir a los Jueces de Policía Local de las asignaciones ya mencionadas, explicando que fluye con claridad de la historia fidedigna contenida en las ideas eje del Mensaje de la ley, que cualquier exclusión de los beneficios que se contemple debe hacerse en virtud del texto expreso de ella; y que no existe diferencia entre la indicación 51 introducida por la Presidenta de la República al proyecto de ley y el texto definitivo del artículo undécimo transitorio.

Una segunda mala invocación de la historia fidedigna de la ley que hace el Dictamen en cuestión, consiste en señalar que en el Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, de 19 de agosto de 2015, consta la intervención del Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo de la época, señor Ricardo Cifuentes, la que no fue la única, sino una más de varias en que se expusieron diversas ideas, con distintos matices, y no todas coincidentes, siendo la del Subsecretario sólo uno de los antecedentes que conforman la historia fidedigna; constituyéndose en un antecedente aislado de la misma, que va contra una de las ideas eje del Mensaje de la Ley y que corresponde a una mera interpretación acerca de la supuesta intención del proyecto, la que no está expresada en su texto, ni en otra parte de la historia fidedigna.

En cuanto a las garantías fundamentales vulneradas, indican que los actos administrativos descritos en el libelo conculcan las garantías constitucionales previstas en los N° 2 -igualdad ante la ley-, 3 -la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos- y 24 -derecho de propiedad-, todos del artículo 19 de la Carta Fundamental. En cuanto a la primera, porque tanto la Municipalidad de Iquique como la Contraloría General al actuar de la manera descrita, los han discriminado, porque lisa y llanamente les han desconocido derechos que les otorga la ley y por ello los han dejado al margen del pago de dos beneficios a los que tienen derecho conforme al texto expreso y preciso de la ley; en cuanto a la segunda, porque los actos administrativos que se cuestionan, en la interpretación y aplicación de esta norma, jamás debieron excluir a los Jueces de Policía Local, y al hacerlo no se les han respetado dos derechos que la ley les confiere y tampoco los recurridos han cumplido con su obligación de hacer cumplir real y efectivamente tales derechos; y en cuanto a la tercera, porque dada la relación jurídico

administrativa que tienen con la Municipalidad de Iquique, son titulares de un derecho de propiedad sobre el cargo de juez de Policía Local y, además, sobre los efectos que emanan de dicho cargo y, por ende, sobre los derechos que la Ley 20.922 les atribuye.

Por lo anterior, solicitaron que se dejen sin efecto los Ordinarios Internos N° 0674, 0675 y 0676, de 2 de septiembre de 2016, dictados por el Alcalde subrogante de la Municipalidad de Iquique, y el Dictamen N° 63201, de 26 de agosto de 2016, dictado por la Contraloría General de la República, por conculcar las garantías constitucionales mencionadas, declarándose que corresponde que se haga efectivo el derecho a percibir la asignación especial Directivo-Jefatura que contempla el artículo undécimo transitorio de la Ley 20.922 y el bono especial contemplado en la letra a) del artículo octavo transitorio de la misma ley, ordenándose a la Municipalidad de Iquique que dicte el Decreto Alcaldicio que disponga dichos pagos, y las demás medidas que sean pertinentes para restablecer el imperio del derecho, todo ello con costas.

Con fecha 25 de octubre de 2016, el apoderado de la Municipalidad de Iquique evacua informe y solicita el rechazo de la acción interpuesta, por no existir la ilegalidad y arbitrariedad impetrada por los recurrentes.

Indica que los Ordinarios Internos N° 0674, 0675 y 0676, cumplen plenamente con las etapas del Procedimiento Administrativo, los Principios y Derechos Constitucionales de Juridicidad o Legalidad y de Reserva Legal, Igualdad ante la Ley e Igual Protección de la ley en el ejercicio de los derechos. Agrega que no existe omisión alguna, pues la petición formulada, fue respondida en términos claros, acompañando el Dictamen respectivo. En lo que respecta a la ilegalidad denunciada, ella no se configura porque los recurrentes tuvieron la oportunidad de ejercer su derecho a petición, y una vez presentada, se emitió una declaración de voluntad decisoria, con apego a la Ley 19.880 y a los principios de legalidad o juridicidad y de reserva legal; y en cuanto a la arbitrariedad, tampoco concurre, pues no hubo una respuesta infundada o antojadiza, sino un pronunciamiento cuyo fundamento es el Dictamen N° 63201.

A continuación, citando los artículos 8, inciso 10, y 10, inciso 5, de la Ley 10.336, y los artículos 6 y 7 de la Constitución Política, estos últimos a propósito de los principios de legalidad o juridicidad y reserva legal, dice que no puede señalarse que la Municipalidad de Iquique haya vulnerado dichos principios, conculcando los derechos constitucionales de los recurrentes, haciendo suyo un Dictamen que los excluye de asignaciones que supuestamente les otorga la Ley 20.922, añadiendo que el Alcalde subrogante, previa designación mediante Decreto Alcaldicio, actuando dentro de su competencia, y ante la petición deducida, emitió los Ordinarios respectivos, dando respuesta a la misma, remitiendo el Dictamen 063201, puesto que si hubiera sido de otra forma, explayándose en profundidad y con argumentos propios, hubiera actuado fuera de su competencia.

En lo que respecta a las garantías vulneradas, indica en relación a la igualdad ante la ley, que la Ley 20.922 es la manifestación misma de este derecho constitucional, por cuanto el Dictamen N° 063201 al indicar que a los jueces de Policía Local no les corresponde las asignaciones alegadas, por no cumplir con los requisitos que otros funcionarios municipales sí cumplen, está refiriendo que su situación es diversa a la de los demás, y por consiguiente, las normas jurídicas no pueden ser iguales para ellos; en cuanto a la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, sostiene que la Administración se apegó plenamente al cumplimiento del referido derecho constitucional, aplicando en la práctica armónicamente y sin distinciones arbitrarias el mismo, en el marco de un procedimiento debido, y con la posibilidad de los peticionarios de efectuar sus alegaciones y defensas en cualquier momento, por cuanto, al igual que cualquier otro peticionario y de la misma forma, se presentó la solicitud de pago de asignación Directivo-Jefatura y Bono Especial, se remitió a la Autoridad Municipal, y posteriormente se resolvió; y en lo que respecta al derecho de propiedad, señala que su parte en ningún caso vulneró la referida garantía, dado que el supuesto derecho a recibir el pago que les correspondía por la Ley 20.922, en ningún momento ha ingresado a su patrimonio, citando textualmente sobre este punto el Dictamen N° 063201.

Con fecha 26 de octubre pasado, la Contraloría General de la República evacúa su informe y solicita el rechazo de la acción deducida.

En primer término, manifiesta que el recurso ha sido dirigido en contra del Dictamen N° 63.201, de 26 de agosto de 2016, mediante el cual se concluyó, en lo que interesa, que al disponer el artículo undécimo transitorio de la Ley 20.922, quiénes son beneficiarios de la asignación especial de Directivo-Jefatura, los jueces de Policía Local quedan expresamente excluidos de la aplicación de dicho precepto, sin importar si cumplen o no los requisitos. Añadió dicho pronunciamiento que resultaba inoficioso pronunciarse sobre la procedencia del pago del bono especial establecido en la letra a) del artículo octavo transitorio de la misma ley, por cuanto éste beneficia a quienes tengan derecho a percibir la asignación profesional del artículo 1° o la asignación Directivo-Jefatura del artículo undécimo transitorio de la ley.

Haciendo un resumen general de los hechos que motivaron la emisión del dictamen N° 63.201, menciona que con motivo de diversas consultas efectuadas, entre ellas por las Municipalidades de Vitacura y Talca, la Asociación de Abogados Municipales de Chile, la Asociación de Funcionarios Técnicos y Profesionales de la Municipalidad de Las Condes, y por el Instituto de Jueces de Policía Local -asociación que agrupa a los jueces de policía local-, respecto a la aplicación de la Ley 20.922, que Modifica Disposiciones Aplicables a los Funcionarios Municipales y Entrega Nuevas Competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, publicada en el Diario Oficial el 25 de mayo de 2016, se emitió el referido dictamen.

Añade que se solicitó, en primer término, en el entendido que los jueces de Policía Local no serían titulares del derecho a la asignación profesional establecida en el artículo 1 de la Ley 20.922, que la Contraloría General determinara si a dichos funcionarios les beneficiaba la “asignación especial de Directivo-Jefatura” prevista en el artículo undécimo transitorio de dicha ley; y, en segundo lugar, acerca de la procedencia del pago a estos jueces del bono especial establecido en la letra a) del artículo octavo transitorio de la misma ley.

Mediante el impugnado dictamen N° 63.201, el Órgano Fiscalizador se pronunció acerca de lo consultado por los requirentes, concluyendo -en síntesis- que, en atención a lo señalado en el inciso final del artículo 1° de la Ley 20.922, que prevé que lo dispuesto en ese artículo no se aplica a los

jueces de Policía Local, éstos quedan excluidos de la asignación especial de Directivo-Jefatura prevista en su artículo undécimo transitorio, fundado en que para acceder a esta última se requiere no tener derecho a la asignación profesional establecida en el artículo 1° del texto legal en comento, en los términos de esa disposición, es decir, por no cumplir con los requisitos previstos en el artículo 3° del Decreto Ley N° 479, de 1974. Por ende, de lo anterior se infiere que no es posible considerarlos en el supuesto previsto en el inciso primero del artículo 1° de la ley en comento, pues ha sido el propio legislador el que los excluyó de la aplicación de esta norma en forma expresa, lo que es cuestión diversa a ser titular o no del derecho a la asignación establecida en esa norma.

Luego, como primera alegación, plantea la extemporaneidad del recurso, ya que el dictamen fue emitido con fecha 26 de agosto de 2016 y comunicado al Instituto de Jueces de Policía Local, mediante correo electrónico de la misma fecha, organismo del cual la señora Blanca Guerrero Espinoza es miembro, por lo tanto, no podía sino saber de la existencia del requerimiento de pronunciamiento a la Contraloría General y de su respuesta evacuada en el tiempo antes indicado. En consecuencia el plazo de 30 días expiró con anterioridad a la fecha en que fue interpuesta la acción de protección, ocurriendo esto último, el 7 de octubre pasado.

A continuación, alega que el asunto es ajeno a la finalidad propia del recurso de protección, ya que los actores, al deducir esta acción en contra del Dictamen N° 63.201, no han intentado amparar un derecho indubitado y no disputado, sino que pretenden que se reconozca por esta vía, tal como se desprende de la parte petitoria de su recurso, que la Contraloría ha realizado una errónea interpretación de la ley, discusión que escapa a los propósitos de la presente acción constitucional.

Adicionalmente, sostiene que no existe ilegalidad en la emisión del Dictamen N° 63.201, sino por el contrario, no ha hecho otra cosa que ejercer las facultades y desempeñar las funciones que le son propias y dentro del marco de los artículos 98 y 99 de la Constitución Política; 5, 6 y 9 de la Ley 10.336; y, 51 y 52 de la Ley 18.695. Tampoco existe arbitrariedad, pues ello supondría carecer de razón, ser meramente caprichoso, sin pretexto serio, lo que no ocurre, pues en la emisión del Dictamen no se divisa cuál sería la supuesta arbitrariedad que lo afecta, desde que la situación de la especie ha sido

debidamente ponderada en su elaboración; su simple lectura permite advertir que se contienen los fundamentos fácticos y jurídicos que condujeron a la conclusión que en él se expresa. El hecho de que los actores no compartan la interpretación jurídica, producto de su natural posición de interesados, no torna en arbitrario el pronunciamiento que por esta vía pretenden dejar sin efecto.

También indica que la aseveración de los recurrentes acerca de que el Dictamen no se ajusta a derecho, se aleja de la realidad, dado que la autoridad administrativa al ejercer alguna de las atribuciones que le confiere la ley -como sería realizar una interpretación armónica de la preceptiva que rige la materia en examen- no incurre en arbitrariedad ni diferencia de ningún tipo, sino que realiza actuaciones para las que está habilitada legalmente de manera previa.

En cuanto al fondo de la discusión, menciona, en primer lugar, que teniendo presente las reglas de hermenéutica sobre la interpretación de la ley, contenidas en el artículo 19, inciso primero del Código Civil, se desprende que únicamente debe atenderse al tenor literal de la regla cuando su sentido es claro, como ocurre en la especie; además considerando, lo dispuesto en el artículo 20 del citado código, en orden a que las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras, el dictamen sólo pudo concluir que lo establecido en el inciso final del artículo 1° de la Ley 20.922 no se tendrá en cuenta respecto de los alcaldes y de los jueces de policía local. De igual forma, al disponer su artículo undécimo transitorio que son beneficiarios de la asignación especial de Directivo-Jefatura quienes no tengan derecho a la asignación profesional prevista en el artículo 1° del mismo texto legal, debe entenderse que ello está referido a quienes, si bien han sido considerados por el legislador como posibles beneficiarios de la asignación profesional, no cumplen con los requisitos previstos en el artículo 3° del decreto ley N° 479, de 1974. En dicho contexto, dice, han sido excluidos expresamente de la aplicación de dicho precepto, sin importar si cumplen o no los requisitos del anotado Decreto Ley, por cuanto la asignación especial Directivo-Jefatura se concederá a los funcionarios municipales de planta y contrata de las plantas directivas, profesionales y de jefaturas que no tengan derecho a la asignación profesional prevista en el artículo 1° de la Ley 20.922, situación en la que no están los jueces de policía local, y por consiguiente, no se encuentran comprendidos en la norma del artículo undécimo transitorio de dicha ley, cuya procedencia está

supeditada a que el personal de las plantas de jefaturas, profesionales y directivos, no tengan derecho a la asignación del anotado artículo 1.

Añade que es el inciso final del artículo 1 de la ley 20.922, el que fija el universo de quienes percibirán los emolumentos que se reclaman, norma que excluye tanto a los alcaldes como a los jueces de policía local de todo lo dispuesto en el citado artículo 1°. Por ende, a su respecto no cabe aplicar dicho precepto, ni ninguna de sus consecuencias.

Agrega que pese al claro tenor de los artículos undécimo transitorio y octavo transitorio de la Ley 20.922, las Municipalidades de Vitacura y Talca, la Asociación de Abogados Municipales de Chile, la Asociación de Funcionarios Técnicos y Profesionales de la Municipalidad de Las Condes, y el Instituto de Jueces de Policía Local, igualmente solicitaron un pronunciamiento sobre la materia a la Contraloría General, la que atendió lo consultado a través del impugnado Dictamen 63.201, para lo cual se procedió a efectuar una interpretación literal o gramatical del artículo 1°, inciso final, de la Ley 20.922, precepto que constituye el fundamento de los emolumentos establecidos en sus artículos octavo y undécimo transitorios.

Asimismo, para expresar cuál es el genuino sentido del artículo undécimo transitorio se recurrió, a mayor abundamiento, a la historia fidedigna del establecimiento de la ley, aparecida en el Boletín N° 10.057-06, de 19 de agosto de 2015. Según se señala en el Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, en la intervención del Subsecretario de Desarrollo Regional de la época, señor Ricardo Cifuentes, éste señaló: “el proyecto en análisis crea la asignación especial para funcionarios que, teniendo un grado directivo no poseen un título profesional, la cual asciende al 50% de la asignación profesional. Dichos funcionarios podrán, además, acceder a esta última asignación, de forma íntegra, cuando acrediten el requisito de título profesional”. De ello se advierte que la intención del legislador no fue beneficiar al personal excluido de la aplicación de la norma sobre asignación profesional, en lo que importa, a los jueces de policía local, mediante la creación de la asignación especial de Directivo-Jefatura.

Hace presente que en el Mensaje Presidencial con que se inició la ley en cuestión, no se contemplaba la asignación especial Directivo-Jefatura, incorporándose ésta el 28 de agosto de 2015, mediante una indicación de la Presidenta de la República, acotada al personal de las plantas de jefaturas y directivos, que “se encontraba en funciones en las mencionadas plantas al 1 de enero de 2015”, de tal modo que no es posible considerar a los jueces de policía local en el supuesto previsto en el inciso primero del artículo 1° de la ley en comento, pues ha sido el propio legislador el que los sustrajo de la aplicación de esta norma en forma expresa, y por ello, no les corresponde percibir la asignación especial de Directivo-Jefatura prevista en el tantas veces citado artículo undécimo transitorio de la Ley 20.922.

Por tal razón, en atención a que el inciso primero del artículo octavo transitorio de la Ley 20.922 establece que se concede un bono especial a quienes tengan derecho, en lo que interesa, a la asignación especial de Directivo-Jefatura, y teniendo presente que los jueces de Policía Local no son beneficiarios de este último emolumento, no procede enterar a su respecto el bono ahí dispuesto.

En cuanto a las garantías supuestamente vulneradas, expresa en relación a la igualdad ante la ley que no puede estimarse que la Contraloría General haya establecido una discriminación, y menos arbitraria, en contra de los recurrentes con la emisión del Dictamen N° 63.201, por haber concluido lo que en tal documento se resolvió, ni tampoco se divisa el supuesto establecimiento de diferencias arbitrarias que les afectarían, ni se comprende cómo ese acto podría amenazar, privar o perturbar el legítimo ejercicio de la garantía consagrada en el artículo 19 N° 2 de la Carta Fundamental, en circunstancias que por su intermedio solo se ejercieron las facultades con que cuenta la Contraloría General conforme a la normativa legal y constitucional vigente, considerando, además, que el dictamen impugnado resulta aplicable a todos los jueces de policía local del país. En cuanto a la garantía de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, expresa que con arreglo al artículo 20 de la Carta Fundamental, el recurso de protección solo ampara la garantía asegurada en el inciso 5° de ese numeral, esto es, el derecho a no ser juzgado por comisiones especiales, enunciado que no guarda relación con los argumentos planteados por los actores. En lo que respecta a la garantía del N° 24 del artículo 19, indica que no es posible entender que las personas que desarrollan funciones públicas tengan un derecho de propiedad sobre éstas, pues las labores que desempeñan, son aquellas propias

del Estado, cuya finalidad es el bien común, por lo que mal podría pretenderse propiedad sobre aquellas, ni menos derechos derivados de las mismas; función pública que proviene de una relación jurídica estatutaria, constituyendo el cargo que desempeñan, una clase de representación del Estado que no es posible incluir en el campo del derecho privado.

Con todo, argumenta que si bien el artículo 19 N° 24 de la Carta Fundamental, reconoce a todas las personas el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales, para contar con la protección constitucional es necesario que el derecho reclamado ingrese al patrimonio del afectado, lo que no se cumple en la especie, como quiera que no ha operado ninguno de los modos de adquirir el dominio previstos en nuestra legislación. Agrega que cuando la ley concede algún beneficio de orden patrimonial, como ocurre con la asignación en comento, para que tales derechos ingresen al patrimonio de una persona es necesario que esta satisfaga todas las condiciones que el propio ordenamiento jurídico dispone para su debida percepción, las que en la especie, se refieren precisamente a una situación en la que no se encuentran los recurrentes.

Con fecha 28 de octubre, se trajeron los autos en relación.

Por resolución de 3 de noviembre, se tuvo por desistida del recurso a doña Blanca Guerrero Espinoza respecto de la Contraloría General.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el artículo 20 de la Constitución Política concede, a quien por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías taxativamente señalados, la acción cautelar de protección a fin de impetrar del órgano jurisdiccional se adopten de inmediato las medidas o providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado.

De lo anterior se infiere que para su procedencia es requisito indispensable la existencia de un acto u omisión ilegal, es decir, contrario a derecho, en el sentido de vulnerar un precepto normativo

obligatorio, o bien, arbitrario, esto es, producto del mero capricho de quien incurre en él, de modo que la arbitrariedad significa carencia de razonabilidad en el actuar u omitir.

Asimismo, la arbitrariedad o ilegalidad del acto contra el cual se recurre debe aparecer de manifiesto sin necesidad de que en esta sede pueda rendirse prueba o valorarse otras circunstancias que ameriten un examen de mayor amplitud o profundidad, pues la característica de brevedad e inmediatez del recurso lo impide, existiendo para ello, los procedimientos ordinarios que la ley franquea.

SEGUNDO: Que conforme a los argumentos del recurso interpuesto, en síntesis, se denuncian como actos ilegales y arbitrarios que conculcan las garantías constitucionales de igualdad ante la ley y el derecho de propiedad respecto del cargo de Juez de Policía Local y sus efectos, los Ordinarios Internos N° 0674, 0675 y 0676, de 2 de septiembre del 2016, expedidos por el Alcalde subrogante de la Municipalidad de Iquique, en respuesta al Oficio N° 290, petición efectuada por los recurrentes, adjuntándoles copia del Dictamen N° 063201, de la Contraloría General; y por otro lado, el referido Dictamen, de 26 de agosto del 2016, emitido por el Contralor General de la República, don Jorge Bermúdez Soto, en el cual, pronunciándose acerca de la consulta planteada por distintos requirentes, concluyó que los jueces de Policía Local están excluidos de la asignación especial Directivo-Jefatura, prevista en el artículo undécimo transitorio de la Ley 20.922, y asimismo, tampoco resultan ser beneficiarios del bono especial previsto en la letra a) del artículo octavo transitorio de la referida Ley.

TERCERO: Que una primera cuestión a dilucidar dice relación con la extemporaneidad alegada por la Contraloría General de la República, en cuanto afirma que siendo uno de los requirentes del pronunciamiento materializado en el Dictamen N° 63201, el Instituto de Jueces de Policía Local, la dictación del mismo data del 26 de agosto de 2016, de suerte que a la fecha de interposición de la presente acción han transcurrido más de los treinta días que establece el N° 1 del Auto Acordado sobre tramitación del recurso de protección.

Tal alegación será desestimada, toda vez que la única fecha cierta desde la cual puede estimarse que los recurrentes tomaron conocimiento del Dictamen N° 63.201, es por medio de los Ordinarios Internos

N° 0674, 0675 y 0676, de la Municipalidad de Iquique, notificados dos ellos el pasado 8 de septiembre del 2016, y el restante el 27 del mismo mes, por lo que considerando que la presente acción constitucional se deduce formalmente respecto del referido Dictamen N° 63.201, a la fecha en que se interpone dicha acción, ésta se encontraba dentro del plazo contemplado en el Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema para deducirlo.

CUARTO: Que de los antecedentes aportados por las partes, apreciados en conformidad a las reglas de la sana crítica, esto es, recto entendimiento humano, máximas de la experiencia y conocimientos científicamente afianzados, es posible advertir que:

a) En virtud de la dictación de la Ley 20.922, los recurrentes solicitaron al Alcalde de la Municipalidad de Iquique, se hiciera efectiva la aplicación de las asignaciones y bonos previstos en el artículo undécimo transitorio y en la letra a) del artículo octavo transitorio, ambos de dicha ley, por estimar que les asiste el derecho para percibir tales emolumentos.

b) Con fecha 2 de septiembre de 2016, la Municipalidad de Iquique da respuesta a tal solicitud, mediante Ordinarios Internos N° 0674, 0675 y 0676, adjuntando el Dictamen N° 63.201, de 26 de agosto de 2016, de la Contraloría General de la República, que se pronuncia negativamente respecto del derecho que asistiría a los jueces de Policía Local, por cuanto concluye que éstos no se encuentran entre los beneficiarios de la asignación especial de Directivo-Jefatura, prevista en el artículo undécimo transitorio de la Ley 20.922, y tampoco les resulta aplicable o procedente el bono especial previsto en la letra a) del artículo octavo transitorio de la misma ley.

c) El Dictamen N° 63.210, de la Contraloría General de la República, es un pronunciamiento sobre diversos preceptos de la Ley 20.922, relativos a los funcionarios municipales, emitido a requerimiento de distintos entes solicitantes, siendo uno de los aspectos de que trata la Asignación de Directivo-Jefatura, prevista en el artículo undécimo transitorio, en relación con los jueces de Policía Local, y como consecuencia de ello, el Bono especial previsto en la letra a) del artículo octavo transitorio.

QUINTO: Que como se advierte, el tema de fondo a dilucidar dice relación con la ilegalidad o

arbitrariedad que podría existir en el Dictamen N° 63.201, de la Contraloría General de la República, toda vez que respecto de la actuación que se reprocha a la Municipalidad de Iquique, no se advierte alguna omisión, desde que la petición efectuada por los ahora recurrentes fue respondida en tiempo y forma, acompañándose el Dictamen en cuestión, no pudiendo ser calificada como una respuesta infundada, sino por el contrario, está basada en un pronunciamiento que emana del órgano contralor o fiscalizador, cuyos informes jurídicos resultan obligatorios para los servicios sometidos a su fiscalización.

Luego, no puede concluirse que la Municipalidad de Iquique haya vulnerado o conculcado los derechos constitucionales de igualdad ante la ley, la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, y el derecho de propiedad, al hacer suyo un Dictamen de la Contraloría General de la República que interpretando excluye a los Jueces de Policía Local de asignaciones que prevé la Ley 20.922, habiendo obrado la autoridad que emitió tales respuestas, conforme a su investidura legal, dentro de su competencia y en uso de sus facultades.

SEXTO: Que por otro lado, la emisión del Dictamen N° 63.201, por parte de la Contraloría General de la República, no viene a ser sino el ejercicio de facultades y funciones que le son propias y que se enmarcan dentro de lo contemplado en los artículos 98 y 99 de la Constitución Política; en los artículos 5, 6 y 9 de la Ley 10.336; y en los artículos 51 y 52 de la Ley 18.695, apreciándose que en su elaboración se ha efectuado una ponderación de distintos antecedentes, en términos que contiene fundamentos de hecho y de derecho que importan una interpretación jurídica de la norma, constituyendo un Dictamen que fija el alcance de determinados preceptos jurídicos que debe aplicar la Administración en forma general.

Desde esa perspectiva, aparece que al deducirse esta acción en contra del Dictamen en cuestión, los recurrentes no intentan amparar un derecho indubitado, sino por el contrario, la pretensión que formulan se encamina a que se reconozca que el organismo de control ha realizado una errónea interpretación de la ley. De esta manera, se trata en definitiva de asuntos en los que no existe un derecho indubitado, garantido constitucionalmente, pues admite cuestionamientos sobre puntos de interpretación jurídica, todo lo cual importa dilucidar controversias acerca del correcto sentido y alcance

que debe darse a ciertos preceptos legales, todo lo cual lleva a concluir con claridad que la acción interpuesta no puede prosperar, toda vez que lo solicitado resulta ajeno a la finalidad propia del recurso de protección.

SÉPTIMO: Que sin perjuicio de lo anterior, una atenta y detenida lectura del Dictamen en cuestión, da cuenta que el mismo efectivamente contiene fundamentos fácticos y jurídicos que condujeron a la Contraloría General a la conclusión que ahí se expresa, de suerte que el hecho que los recurrentes no compartan la interpretación jurídica expuesta, no torna en arbitrario o ilegal el pronunciamiento efectuado.

En efecto, el ente Contralor tuvo en cuenta en su interpretación las reglas de hermenéutica sobre la interpretación de la ley, contenidas en el Código Civil, particularmente su tenor literal, cuando su sentido es claro, como estima ocurre en la especie. También lo dispuesto en el artículo 20 del mismo Código, en cuanto a que las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas, y a mayor abundamiento, recurrió a la historia fidedigna de la ley.

En dicho contexto, consideró que los jueces de Policía Local han sido excluidos expresamente de la aplicación de lo establecido en el artículo undécimo transitorio, pues sin importar si cumplen o no los requisitos del Decreto Ley 479, la asignación especial de Directivo-Jefatura se concede a los funcionarios municipales de planta y contrata de las plantas directivas, profesionales y de jefaturas que no tengan derecho a la asignación profesional prevista en el artículo 1° de la ley 20.922, situación en la que no se encuentran los recurrentes, y por consiguiente, no pueden estimarse comprendidos en la norma del artículo undécimo transitorio del texto en análisis, pues su procedencia está supeditada a que el personal de las plantas de jefaturas, profesionales y directivos, no tengan derecho a la asignación del artículo 1°, no obstante, el inciso final de esta norma precisamente excluye tanto a los alcaldes como a los jueces de Policía Local de todo lo dispuesto en el citado artículo 1°.

Por lo demás, este pronunciamiento surge a requerimiento de distintos interesados en aclarar el real alcance de las normas que conforman la Ley 20.922, produciéndose la interpretación que ahora se

cuestiona.

OCTAVO: Que en consecuencia, la actuación de Contraloría General de la República que se ha denunciado como ilegal o arbitraria, no reúne los presupuestos necesarios para así estimarla, dado que el Dictamen que se cuestiona o reclama de ilegal, ha sido dictado con apego a lo establecido en el artículo 98 de la Constitución Política, que encomienda, entre otras atribuciones, a la Contraloría General, ejercer el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de las demás entidades y servicios que determinen las leyes, y desempeñar las demás funciones que le otorga la Ley 10.336.

También se ajusta a lo dispuesto en los artículos 5, 6 y 9 de la citada Ley 10.336, pues corresponde exclusivamente al Contralor informar por medio de dictámenes, sobre los asuntos que se relacionen con el Estatuto Administrativo y con el funcionamiento de los servicios públicos sometidos a su fiscalización, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y los reglamentos que los rigen y, finalmente, con lo señalado en los artículos 51 y 52 de la ley 18.695, que otorgan a la Contraloría General la facultad de fiscalizar a las municipalidades, en cuyo ejercicio de control de legalidad, pueden emitir dictámenes jurídicos sobre todas las materias sujetas a su competencia, incluyendo la correcta aplicación de las modificaciones introducidas a ese cuerpo legal por la Ley 20.922.

De esta manera, no puede calificarse este proceder como vulnerador de la igualdad ante la ley, garantía prevista en el N° 2 del artículo 19 de la Constitución Política, pues se trata de un pronunciamiento de aplicación general, sin que exista discriminación arbitraria alguna, desde que por ésta cabe entender toda diferenciación o distinción realizada que aparezca como contraria a la ética elemental o a un proceso normal de análisis intelectual; es decir, que no tenga una justificación razonable.

Tampoco puede estimarse vulnerada la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, garantía prevista en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política, pues conforme a su artículo 20, el recurso de protección solo ampara la garantía señalada en el inciso quinto de ese numeral, esto es, el

derecho a no ser juzgado por comisiones especiales, situación que no se condice con los argumentos planteados en el recurso.

En ese mismo tenor, no existe afectación a la garantía prevista en el N° 24 del artículo 19 de la Constitución Política, pues el vínculo jurídico que liga al funcionario público con el Estado u otro organismo público es una relación estatutaria de derecho público, que no otorga al funcionario ninguna forma de propiedad sobre el empleo sino solo el de estabilidad, que se mantendrá mientras no opere una causal legal de cesación de funciones o el vencimiento del plazo para el cual fue designado. De otro lado, para contar con la protección constitucional es necesario que el derecho reclamado ingrese al patrimonio del afectado, lo que no ocurre en el caso, pues no ha operado ninguno de los modos de adquirir el dominio previsto en la ley. Por ende, al no existir derecho de propiedad sobre la función pública y los derechos que de ella emanan, no es posible de amparar por medio de la garantía señalada, pues no se está en presencia de un derecho fundamental tutelado por la Constitución Política.

NOVENO: Que de lo anteriormente expuesto, aparece que resulta plenamente válido el Dictamen N° 62.301, emanado de la Contraloría General de la República, que pronunciándose sobre diversos aspectos de la Ley 20.922, estimó que los jueces de Policía Local no son beneficiarios de la Asignación de Directivo-Jefatura, prevista en el artículo undécimo transitorio y del Bono Especial, señalado en la letra a) del artículo octavo transitorio, ambos de la ley ya mencionada, y por lo mismo no ha podido amagar las garantías invocadas por los recurrentes en su favor.

DÉCIMO: Que en estas condiciones, no existiendo mérito para estimar que los recurridos hayan incurrido en actos ilegales o arbitrarios, que importen la conculcación de garantías fundamentales, sólo cabe disponer el rechazo de la acción constitucional intentada.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema sobre la materia, SE RECHAZA la acción de protección interpuesta por doña Antonella Sciaraffia Estrada, Abogada,

Juez del Primer Juzgado de Policía Local, doña Blanca Guerrero Espinoza, Abogada, Juez del Segundo Juzgado de Policía Local, y don Ricardo De La Barra Fuenzalida, Abogado, Juez del Tercer Juzgado de Policía Local, todos de la comuna de Iquique.

Regístrese, notifíquese y archívese, si no se apelare.

Redacción del Ministro señor Pedro Gúiza Gutiérrez.

Rol I. Corte Nº 687-2016.

Pronunciada por el Ministro Titular Sr. PEDRO GÚIZA GUTIÉRREZ, el Ministro Suplente Sr. FREDERICK ROCO ALVARADO y el Fiscal Judicial Sr. JORGE ARAYA LEYTON. Autoriza don DIEGO REYES LÓPEZ, Secretario Titular.

1