

**Recurso: Protección**

**Recurrente:** [REDACTED]

**Rut N°:** [REDACTED]

**Domicilio:** [REDACTED]

**Correo electrónico:** [REDACTED]

**Abogado patrocinante y apoderado: Sergio Fernando Sánchez Rodríguez**

**Run N°: 9.880.249-5**

**Correo electrónico: sergiosanchez157@gmail.com**

**Recurrido: Municipalidad de Independencia**

**Rut N°: 69.255.500-7**

**Representante legal: Carola Rivero Canales**

**Rut N° 15.321.390-9**

**Domicilio: Avenida Independencia 753, comuna de Independencia**

**EN LO PRINCIPAL:** Acción de Protección. **PRIMER OTROSÍ:** Acompaña documentos. **SEGUNDO OTROSÍ:** Patrocinio y poder.

### **I. Corte de Apelaciones de Santiago:**

[REDACTED] RUT N° [REDACTED]  
[REDACTED] domiciliado en [REDACTED] departamento [REDACTED] comuna de Santiago, de acuerdo a lo previsto en el N° 2 del Auto Acordado sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección de Garantías Constitucionales, señalo lo siguiente:

Que, por este acto, recorro de protección en contra de la **Municipalidad de Independencia**, RUT N° 69.255.500-7, representada por la alcaldesa Carola Rivero Canales, de profesión abogada, domiciliada en Avenida Independencia 753, comuna de Independencia, en virtud de las consideraciones de hecho y de derecho que a continuación expongo.

## I. DE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE PROTECCIÓN.

**1. Plazo** Conforme lo determina el N° 1 del Auto Acordado sobre Tramitación y Fallo de Recurso de Protección de Garantías Constitucionales, el plazo para interponer el recurso de protección es de 30 días corridos contados desde la ejecución del acto, o la ocurrencia de la omisión, o, según la naturaleza de éstos, desde que se haya tenido noticias o conocimiento de los mismos. Conforme con lo anterior la actuación reclamada tiene fecha 31 de julio de 2024. De modo que la presente acción ha sido presentada dentro del plazo legalmente establecido para hacerlo.

### **2. Tribunal competente**

En consideración a lo dispuesto en el N° 1 del Auto Acordado, el tribunal competente para la interposición de la acción de protección es la Ilustrísima Corte de Apelaciones “en cuya jurisdicción se hubiere cometido el acto o incurrido en la omisión arbitraria o ilegal (...) o donde estos hubieren producido sus efectos (...)”; en este caso, la actuación vulneradora de derechos fundamentales se verificó en la comuna Independencia. El tribunal competente es, por tanto, la Iltna. Corte de Apelaciones de Santiago.

### **3. Existencia de privación, perturbación o amenaza**

Para que sea procedente la acción de protección, debe existir un agravio consistente en una vulneración, esto es, en **la privación, o perturbación o amenaza** de una de las garantías fundamentales enumeradas en el artículo 20 de la Constitución Política de la República. En este entendido, la doctrina ha estado conteste en señalar que la privación consiste en **la cancelación o despojo total del ejercicio del derecho con relación a una situación concreta**; a su vez, la perturbación consiste en la generación de un trastorno en el disfrute normal de un derecho, que no llega a la privación del mismo; y, finalmente, la amenaza se

asocia **con el peligro**, real, actual o inminente, de padecer la privación o la perturbación en el ejercicio del derecho.

Pues bien, en cuanto fui removido arbitrariamente de mi cargo de Director de Seguridad de la Municipalidad de Independencia, puedo decir que he sido víctima de hechos constitutivos de un agravio constitucional, quedando en una situación consistente en la privación del legítimo ejercicio de mis derechos, especialmente, los señalados en el artículo 19, numerales 1, 2 y 24 de la Carta Fundamental.

#### **4. Garantías fundamentales protegidas por el artículo 20 de la Constitución Política de la República**

El artículo 20 de la Constitución Política de la República determina un catálogo de derechos y garantías, que son objeto de protección mediante la presente acción constitucional. En consideración a que se vulneraron las garantías de **protección de la integridad física y psíquica, igualdad ante la ley y de propiedad**, establecidas en los numerales 1, 2 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

**Este recurso debe ser admitido a tramitación y acogido finalmente, en tanto tales garantías se encuentran dentro del catálogo del artículo 20 de la Carta Fundamental.**

## **II. ANTECEDENTES FÁCTICOS Y JURÍDICOS DEL RECURSO DE PROTECCIÓN**

### **A. Acto recurrido: Decreto Alcaldicio N° 1569/2024, de 31 de julio de 2024, de la I. Municipalidad de Independencia, Santiago, Región Metropolitana.**

Por medio de la presente acción constitucional de protección, se recurre en contra del Decreto Alcaldicio N° 1569, de 31 de julio de 2024, de la alcaldesa de la I. Municipalidad de Independencia, doña Carola Rivero Canales, de profesión abogada, por medio del cual se establece mi remoción del cargo de Director de Seguridad Pública, que yo desempeñaba en la Municipalidad de Independencia.

En el Decreto Alcaldicio cuestionado por este recurso de protección, en el numeral 1 de sus Considerandos, se cita el texto del artículo 16 bis del Decreto

con Fuerza de Ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, que “Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades” (en adelante “Ley N° 18.695”), precepto legal **incorporado por la Ley N° 20.965**, de 2016, que dispone lo siguiente:

*“Existirá un director de seguridad pública en todas aquellas comunas donde lo decida el concejo municipal, a proposición del alcalde.*

*“Para estos efectos, el alcalde estará facultado para crear dicho cargo y para proveerlo en el momento que decida, de acuerdo a la disponibilidad del presupuesto municipal.*

*“Para desempeñar este cargo se requerirá estar en posesión de un título profesional o técnico de nivel superior otorgado por un establecimiento de educación superior del Estado o reconocidos por éste.*

*“El director de seguridad pública será designado por el alcalde y podrá ser removido por éste, **sin perjuicio** que rijan a su respecto, además, las causales de cesación de funciones aplicables al personal municipal.*

*“Dicho director será el colaborador directo del alcalde en las tareas de coordinación y gestión de las funciones de la letra j) del artículo 4, en el seguimiento del plan comunal de seguridad pública, y ejercerá las funciones que le delegue el alcalde, siempre que estén vinculadas con la naturaleza de su función.*

*“La designación y remoción del director de seguridad pública deberá ser informada a la Subsecretaría de Prevención del Delito y a la delegación presidencial regional respectiva. Ambos órganos deberán llevar una nómina actualizada de los directores de seguridad pública a niveles nacional y regional, según corresponda”* (el énfasis, con negrita, es nuestro).

La parte en que hemos puesto énfasis es inequívoca: el Director de Seguridad Pública puede ser removido por el alcalde respectivo, pero **sin perjuicio de las demás causales de cesación en el cargo, aplicables a todos los funcionarios municipales**, y esto es exactamente lo que **NO** ha ocurrido en mi caso.

Los numerales 2 y 3 del Decreto Alcaldicio se refieren al procedimiento que, con arreglo al citado artículo 16 bis, permitió mi nombramiento como director de

Seguridad Pública, Grado 6°, escalafón directivo, a contar del 1 de abril de 2023. La argumentación comienza a desarrollarse en los siguientes numerales, y discurre por los siguientes ejes:

El numeral 4 sostiene que la facultad del alcalde de remover al Director de Seguridad es completamente discrecional, lo que provendría del tenor mismo del ya citado art. 16 bis. El numeral 5 se extiende en consideraciones críticas sobre la gestión del Director de Seguridad, aludiendo a un aumento progresivo de los niveles de inseguridad *en el país y en la comuna*, lo que impone la necesidad de imponer un enfoque más adecuado, según las complejidades que se presentan en el territorio comunal. Cabe decir que esta evaluación negativa se basa en informes emanados del Centro de Estudios y Análisis del Delito (CEAD), dependiente del Ministerio del Interior. Nótese que **se está aludiendo a un problema general del país** (aumento de la delincuencia y la inseguridad), que, de manera inexplicable, se me adjudica como Director de Seguridad Pública, sin considerar que la Municipalidad de Independencia, para efectos de análisis, no puede aislarse de lo que ocurre en el resto de la Región Metropolitana, y de cuanto ocurre a nivel nacional. Es más, durante mi gestión se lograron avances significativos, tales como **la puesta en marcha de un servicio de patrullaje que eliminó el comercio ambulante en áreas críticas** de la comuna como, asimismo, se instalaron planes barriales de patrullaje por cada unidad vecinal y las estadísticas oficiales de Carabineros informan de **una reducción de los delitos de mayor connotación social**. De lo que se colige que mi desempeño, lejos de ser insatisfactorio, tuvo logros relevantes, considerando la situación general de la Región Metropolitana y del país.

Por lo dicho, a todas luces estamos ante un mero pretexto y **no ante un fundamento plausible** para justificar mi remoción y, por supuesto, basándose en una situación general que en modo alguno es imputable a mi gestión, la que por su naturaleza requiere mucho más tiempo para poder constatar logros, **dependiendo además de factores estructurales que escapan del campo de responsabilidad de un municipio**. Y, lo paradójico es que, pese al poco tiempo de operaciones, sí se obtuvieron logros.

En la sección siguiente abordaremos la cuestión central, esto es, la verdadera naturaleza del cargo que yo ejercía.

### **B. Naturaleza de mi cargo como director de Seguridad Pública de la I. Municipalidad de Independencia.**

En el Decreto Alcaldicio 569-2024 se sostiene la doctrina de “la exclusiva confianza” como fundamento de mi remoción. Es decir, todo depende de la aplicación a mi caso concreto, del criterio de la exclusiva confianza. La pregunta que se impone, por tanto, es la siguiente: al momento de mi remoción, ¿tenía yo realmente la calidad de funcionario de exclusiva confianza? Analicemos este problema con algún grado de detalle:

**1.-) La calidad de “exclusiva confianza” de un cargo público sólo puede ser otorgada por la ley.**

Como sabemos, la regla general es la propiedad en el cargo, de modo que es lógico que un régimen **extraordinario** como la exclusiva confianza sólo pueda tener origen en la ley. Es el único régimen compatible con la estabilidad en el empleo, base de la administración pública. Esto significa que, **bajo ninguna circunstancia la exclusiva confianza puede ser establecida por Decreto Alcaldicio.**

Cabe señalar que la Corte Suprema, **en un caso extraordinariamente similar al mío**, falló en el sentido que defendemos en este escrito. Lo hizo en un fallo que suscitó numerosos comentarios (debido a que recayó en un recurso de protección intentado por el profesor de Derecho del Trabajo, Sr. Cristián Pumarino R.), estableciendo la correcta doctrina sobre el particular, en causa Rol N° 75.618-2021, en sentencia de fecha 9 de agosto de 2022, de modo que es muy conveniente citarla. Este fallo, en su Considerando 4 establece lo que sigue:

*“Que, sobre el punto en discusión, cabe señalar como primera cuestión, que la calidad de exclusiva confianza de un cargo público solo puede ser atribuida por ley, desde que se trata de un régimen extraordinario que modifica la regla general de propiedad en el cargo, estabilidad en el empleo, así como mantiene un*

*régimen especial de terminación de los servicios*” (el énfasis, con negrita, es nuestro).

Es por zanjar este quicio de discusión que el fallo de la Suprema es tan importante. De hecho, el profesor Pumarino, comentando esta jurisprudencia en la sección de “Cartas al Director”, del *Diario Constitucional* de 12 de agosto de 2022, señaló que: “la conducta del Municipio conculcó el derecho de propiedad que la ex Directora de Seguridad Pública tiene sobre su puesto de trabajo, en atención a que la desvinculación de la recurrente **no obedeció a ningún procedimiento administrativo**, sino que ésta fue adoptada por la autoridad edilicia en uso de sus facultades discrecionales, exonerando a la recurrente de su cargo de planta en la Municipalidad por considerar que este era uno de ‘exclusiva confianza’, en circunstancias que la recurrente detentaba un cargo de planta del orden municipal (...)”. Tanto en el caso de la I. Municipalidad de Viña del Mar, como en el mío ha ocurrido exactamente lo mismo: se ha asumido una discrecionalidad sin base legal, y se ha desvinculado a directores de Seguridad Pública de modo manifiestamente erróneo y, en definitiva, arbitrario. Por ello, la Corte Suprema, en el mismo Considerando 4°, desarrolla la idea en los términos siguientes:

*“Tal aserto, esto es que el Director de Seguridad Pública de una Municipalidad no es un cargo de exclusiva confianza, por lo demás resulta concordante con **el carácter excepcional** del régimen de los funcionarios de exclusiva confianza, excepcionalidad que obliga a interpretar la normativa atinente de manera restrictiva, no pudiendo extenderse a casos asimilables, aun cuando se arguyan al efecto situaciones como la forma en que se proveyó el cargo o la naturaleza directiva de las funciones que el funcionario desempeñaba. En otras palabras y tal como se ha sostenido en otras sentencias de esta Corte, como en el rol N° 144.282-2020, ‘el cargo de exclusiva confianza, no se define por la decisión de la Autoridad a quien sirve el funcionario, sino por el ordenamiento jurídico’”.*

Este punto merece ser destacado con todo el énfasis posible. Las normas que regulan la “exclusiva confianza” deben entenderse según la siguiente tríada:

- 1) Se interpretan y aplican de manera **restrictiva**.

2) Por lo anterior, no se aplican a casos pueda entenderse que son “asimilables”, pero sin texto legal que permita o establezca tal asimilación.

3) Y, para efectos de determinar la naturaleza del cargo, **no** es relevante la forma en que el mismo se proveyó.

## 2.-) Régimen legal de la exclusiva confianza: las normas atinentes.

La Ley N° 18.575, en su art. 51, dispone lo siguiente:

*“Se entenderán por funcionarios de exclusiva confianza aquellos sujetos a la libre designación y remoción del Presidente de la República o de la autoridad facultada para disponer su nombramiento”.*

La norma es, por tanto, inequívoca. A su vez, la Ley Orgánica de Municipalidades refrenda esta línea general en su artículo 47, que dispone:

*“Tendrán la calidad de funcionarios de exclusiva confianza del alcalde, las personas que sean designadas como titulares en los cargos de secretario comunal de planificación, y en aquellos que impliquen dirigir las unidades de asesoría jurídica, de salud y educación y demás incorporados a su gestión, y de desarrollo comunitario”.*

Es decir, la correcta intelección del art. 47 es crucial en este caso: ¿me resulta aplicable? No, porque yo no detentaba la calidad de funcionario de exclusiva confianza, debido a que mi cargo no está incluido en una disposición legal que establece taxativamente una calidad. Al adjudicarme tal estatus, sin norma legal, esto es, sin sujeción al art. 47, se modificó de forma arbitraria e injustificada el régimen de terminación de mis servicios. Las consecuencias de esta errada aplicación de la normativa pueden medirse en sus efectos: se me desvincula sin resolución debidamente fundada, que invoca una facultad discrecional de la alcaldesa en ejercicio, y por esa vía se afecta mi derecho a la estabilidad en el empleo.

El fallo de la Corte Suprema, que hemos citado antes, señala también lo que sigue (en una situación totalmente equiparable a la mía), en el Considerando 4:

*“Como lo sostiene la recurrida, la Ley N° 20.695, estableció la normativa que permitió la creación en las Municipalidades de los Planes comunales de seguridad pública, facultad que fue ejercida por la recurrida mediante el respectivo Decreto,*

*a través del cual creó el cargo de Director de Seguridad Pública en su estructura orgánica; sin embargo, dicha norma legal no modificó el artículo 47 ya transcrito, de lo que se debe deducir que los cargos creados a virtud de dicha ley no ostentan el carácter de exclusiva confianza a que alude la norma, puesto que de lo contrario los mismos debieron ser agregados a dicha disposición”.*

Y fue esta agregación expresa la que no se hizo, ni en el caso de Viña del Mar, fallado por la Corte Suprema, ni en el mío, sometido a vuestra consideración.

**3.-) En la especie, el cargo de director de Seguridad Pública NO puede entenderse como un cargo de exclusiva confianza.**

En efecto, la creación del cargo de director de Seguridad Pública de la I. Municipalidad de Independencia es el resultado de la aplicación de la Ley N° 20.695. Esta ley permite la creación de los planes comunales de seguridad pública, en las respectivas municipalidades, como se hizo precisamente a raíz de mi nombramiento. Lo esencial aquí es lo siguiente: la norma aplicada **no** modificó el régimen legal que establece el art. 47. Es decir, los cargos creados en virtud de la Ley N° 20.695 **NO** revisten el carácter de exclusiva confianza; para que esto ocurriera, **debieron agregarse expresamente al art. 47**, lo que evidentemente no ha ocurrido. Por lo anterior, yerra el Considerando 7° del Decreto Alcaldicio, que pretende construir una fundamentación contra texto expreso de la ley, y contra la jurisprudencia emanada de la Corte Suprema y contra la jurisprudencia administrativa.

**4.-) Estos criterios pueden ser refrendados según la jurisprudencia administrativa sobre el particular.** Efectivamente, la Contraloría General de la República se ha pronunciado sobre *el alcance de la exclusiva confianza*, tal como ocurre con el Dictamen N° 55.825, de 22 de julio de 2014. Así, este problema se planteó a propósito del art. 1° de la Ley 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación, en lo tocante a quienes ocupen cargos directivos y técnico-pedagógicos en los departamentos de administración de educación municipal. Una vez más, dado que el criterio de exclusiva confianza supone una limitación al derecho de estabilidad en el empleo, debe interpretarse restrictivamente y ser

establecido por la ley, no por el arbitrio de un Decreto Alcaldicio: tal ha sido el criterio sostenido, una vez más, por el Ente Contralor.

## II: GARANTÍAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS, PERTURBADAS Y AMENAZADAS

### 1. Artículo 19 N° 2 Constitución Política de la República: La igualdad ante la ley. Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias.

En cuanto a este derecho garantizado por la Constitución en su artículo 19 N° 2, inciso 2°, “*Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias*”, se me estaría discriminando arbitrariamente. En efecto, el Decreto Alcaldicio impugnado, que ha terminado removiéndome del cargo, establece una distinción que, como hemos visto, no ha sido contemplada por la ley, de modo que me deja en una clara situación de desmedro respecto no sólo de los demás funcionarios municipales de Independencia, sino de todo el país.

### 2. Artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República: El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.

El acto arbitrario e ilegal de la recurrida constituye una obvia privación, perturbación y amenaza del derecho de propiedad, en dos aspectos concatenados:

a) Sobre mi puesto de trabajo, derivado de su nombramiento en la planta de la Municipalidad. Destituir a un empleado público del orden municipal sin que se instruya el debido procedimiento disciplinario del cual se verifique una falta que motive su destitución o por una calificación anual que así lo permita, constituye un acto ilegal que ha vulnerado el derecho de propiedad de la recurrente sobre su empleo o cargo, derecho que se encuentra reconocido y garantizado por la Constitución en sus artículos 19 N° 24) y 20 inciso 1º, derecho de propiedad que es protegido mediante este arbitrio jurisdiccional.

b) Sobre la legítima ganancia de mi sueldo, pues quedo injustamente privado

de percibirlo y de seguir percibiéndolo en lo sucesivo.

**3. Artículo 19, N° 1 de la Constitución Política de la República. El derecho a la integridad psíquica y física.**

En efecto, mi remoción injustificada me ha provocado un comprensible grado de zozobra anímica, con profundas repercusiones a nivel personal, al quedar privado de mi sustento; más aún, la noticia de la remoción llega cuando me encontraba desarrollando mis labores con todo el compromiso profesional y hasta emocional que la labor requería. Que se aduzca, por parte de la autoridad edilicia, que no hubo resultados satisfactorios en la prevención de delitos, y que se lo diga **en medio de una crisis de seguridad a nivel nacional**, es aún más agravante, porque se traslada a un Director de Seguridad Pública un problema general (lo que algunos dan en llamar “un problema-país”) cuya solución, obviamente, requiere políticas de mediano y largo plazo, y en coordinación con toda la Región Metropolitana; de modo que extraer de las estadísticas delictivas de la comuna de Independencia un diagnóstico desfavorable sobre la eficiencia del Director de Seguridad Pública, no sólo es débil como argumento, sino que causa un agravio a mi persona, en virtud de su injusticia, más aún cuando en mi gestión logré organizar una Dirección de Seguridad Pública que no existía, con avances evidentes, tales como, a saber:

- 1.) La llegada a la comuna de programas preventivos del todo nuevos.
- 2.) Instalación de un servicio motorizado que terminó con el comercio ambulante diurno.
- 3.) Ordenamiento de los patrullajes en función de las necesidades de cada barrio.
- 4.) Reducción a la mitad de los puntos críticos con personas de calle, masificación de operativos de fiscalización con policías y ministerios claves, entre otros.

Por lo mismo, puedo sostener que se ha causado una vulneración y menoscabo arbitrarios a mi integridad psíquica y honra profesional.

**En síntesis:** Tanto el derecho a la igualdad (art. 19 N°2), el derecho a la Propiedad (art. 19 N°24) y el derecho a la protección de la integridad física y psíquica (art. 19, N°1), se encuentran incluidos dentro del catálogo de derechos

amparables por la vía de la acción de protección constitucional, por lo cual el presente recurso resulta plenamente procedente.

**POR TANTO:**

En mérito de lo expuesto y de lo que prevén los numerales 1, 2 y 24 del artículo 19, y artículo 20 de la Constitución Política de la República,

**RUEGO a SS. ILTMA.** tener por interpuesto Recurso o Acción de Protección en contra de la **ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE INDEPENDENCIA**, representada por su alcaldesa, doña **CAROLA RIVERO CANALES**, ambos ya individualizados, darle tramitación legal y, en definitiva, **acogerlo**, declarando que el acto en que ha incurrido **es ilegal y arbitrario**, y en base a ello proceder en lo sigue:

**I.)** Ordenar a la recurrida que deje sin efecto el Decreto Alcaldicio N° 4409, de 31 de julio de 2024, de la alcaldesa de la I. Municipalidad de Independencia, doña Carola Rivero Canales, por medio del cual se pone fin a mi relación laboral con la Municipalidad, removiéndome del cargo que desempeñaba, esto es, el de Director de Seguridad Pública.

**II.)** Ordenar **mi reincorporación** a mis labores habituales en la I. Municipalidad de Independencia, **en los mismos términos** que lo hacía antes de la dictación del acto recurrido.

**III.)** Condenar a la recurrida a pagar las costas de esta causa.

**PRIMER OTROSÍ:** Solicito a Us. Iltma. tener por acompañados los siguientes documentos:

1) Decreto Alcaldicio N° 1569-2024, de 31 de julio de 2024, en el que pone fin a mi relación laboral con la Municipalidad recurrida.

2) Copia del fallo de la Corte Suprema, en causa Rol N° 75.618-2021. Este fallo acoge el recurso de apelación de la recurrente respecto de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Valparaíso que rechazó la acción constitucional de protección interpuesta.

**SEGUNDO OTROSÍ:** Sírvase Us. Iltna. tener presente que vengo en designar abogado patrocinante y en conferir poder a don **SERGIO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ**, quien conserva mi mismo domicilio.