

CORTE SUPREMA

Caratulado:

**FISCO DE CHILE CON ILUSTRE
MUNICIPALIDAD DE LAS CABRAS Y OTROS.**

Rol:

31511-2016

Fecha de sentencia:	25-04-2017
Sala:	TERCERA, CONSTITUCIONAL
Materias:	Nulidad de derecho público
Recurso:	(CIVIL) CASACIÓN FORMA Y FONDO
Resultado recurso:	ACOGIDA CASACIÓN FONDO, ANULADA SENTENCIA DE (M)
Corte de origen:	C.A. de Rancagua
Ministro Redactor:	Sergio Muñoz Gajardo
Rol Corte Apelaciones:	1412-2014
Descriptor:	Nulidad de derecho público, Recurso de casación en el fondo, Recurso de casación en la forma, Ultra petita, Contrato de transacción, Incremento previsional, Vicio alegado no constituye causal de casación en la forma, Demanda de nulidad de derecho público
Cita bibliográfica:	FISCO DE CHILE CON ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE LAS CABRAS Y OTROS.: 25-04-2017 ((CIVIL) CASACIÓN FORMA Y FONDO), Rol N° 31511-2016. En Buscador Jurisprudencial de la Corte Suprema (https://juris.pjud.cl/busqueda/u?fdh8). Fecha de consulta: 28-10-2022



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

[Ir a Sentencia](#)

Santiago, veinticinco de abril de dos mil diecisiete.

Vistos:

En los autos Rol N° 31.511-2016, seguidos por nulidad de derecho público y, en subsidio, por nulidad absoluta, caratulados “Fisco de Chile con Ilustre Municipalidad de Las Cabras”, del Segundo Juzgado Civil de Rancagua, la demandante ha deducido recursos de casación en la forma y en el fondo en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Rancagua por la cual confirmó la decisión de primera instancia que, a su vez, negó lugar a la demanda deducida por el Fisco, al estimar que adolece de nulidad de derecho público o nulidad absoluta la transacción celebrada en la causa Rol N° 7.660-2010 del Primer Juzgado Civil de Rancagua, excusando del pago de las costas a la parte demandante, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas que el ente contralor pudiere eventualmente hacer efectiva.

Los recursos fueron declarados admisibles y se trajeron los autos en relación.

Considerando:

I.- En cuanto al recurso de casación en la forma:

Primero: Que la recurrente sostiene que en la sentencia impugnada, pronunciada por la Corte de Apelaciones de Rancagua, concurre el vicio de ultra petita previsto en el N° 4 del artículo 768 del Código de Procedimiento Civil, toda vez que se extiende a puntos no sometidos por las partes a la decisión del tribunal, como es el efecto putativo de cosa juzgada de una transacción judicial, efecto que no fue objeto de debate judicial.

Argumenta el recurrente que la decisión impugnada reproduce literalmente lo expresado en el fallo de casación de los autos rol N° 7.660-2010, formando parte de la sentencia de segunda instancia, en circunstancias que tanto en el recurso de apelación interpuesto como en los alegatos en alzada, no se

hizo referencia alguna a la posibilidad del juez de fallar fuera de toda contienda sometida a su competencia, conforme al principio de no avocabilidad que vincula al tribunal ad quem. En efecto, se ha discutido en autos sobre la procedencia de celebrar un acuerdo por parte del Concejo Municipal de la comuna de Las Cabras para autorizar al Alcalde a transigir en una causa judicial en que se reclaman incrementos remuneracionales y las facultades de éste para celebrar tal transacción, como sobre la legitimación activa del Consejo de Defensa del Estado para interponer la acción y el efecto vinculante de los dictámenes de la Contraloría General de la República para dirimir la materia. En resumen, ninguna de las partes ha puesto en contienda la improcedencia de las acciones por existir cosa juzgada o haberse infringido el principio de no avocabilidad, sobre el cual se funda la sentencia impugnada, de modo que se ha producido el vicio denunciado, el que ha influido sustancialmente en lo dispositivo del fallo.

Solicita se haga lugar al recurso formal y se invalide la sentencia, dictando acto seguido, sin nueva vista, pero separadamente, sentencia de reemplazo en que se revoque la sentencia definitiva de primera instancia acogiendo la demanda de nulidad de derecho público o de nulidad absoluta subsidiaria, tanto de la transacción como del acuerdo municipal antes referido, con costas.

En su apelación, señaló que son nulos de derecho público o en subsidio absolutamente, tanto la transacción como el acuerdo municipal, al arrogarse una facultad que corresponde a la ley, en este caso la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuya iniciativa es exclusiva del Presidente de la República, norma imperativa e irrenunciable, creándose un beneficio remuneracional inconstitucional e ilegal, por lo que no puede surtir efectos, con mayor razón si el municipio no cuenta con atribuciones para pactarlo o pagarlo, como tampoco los demandados para percibirlo, parecer que la Contraloría General de la República ha corroborado al indicar que el incremento remuneracional del Decreto Ley N° 3.501 se aplica sólo a las remuneraciones imponibles a la data indicada en él, atendido que expresamente la norma lo establece de ese modo, esto es, al 28 de febrero de 1981, fecha de su entrada en vigencia. Agrega que la facultad de los alcaldes para transigir judicial y extrajudicialmente con acuerdo del Concejo está referida sólo a asuntos lícitos, en que existe la disponibilidad del objeto de la transacción, circunstancia que no

concorre en la especie, en atención al hecho que no existe disposición legal que respalde el pago del incremento previsional acordado. En subsidio, en su apelación expresa, que están afectos igualmente a nulidad absoluta por objeto ilícito, dado que los actos contrarios al orden público se encuentran prohibidos por la ley, puesto que es facultad exclusiva del Contralor General de la República interpretar la ley para la Administración, según el artículo 6 de la Ley 10.336, por lo que lo transigido resulta imposible, y adolecía de objeto ilícito ya que versaba sobre derechos inexistentes absolutamente. Así, estima que la sentencia de primer grado incurre en error al acudir el principio de no avocabilidad en la especie, cometiendo contradicción en sus fundamentos al entender que tal postulado, establecido en el artículo 76 inciso primero de la Constitución Política de la República, colisiona con otro de igual rango, el de inexcusabilidad del inciso segundo del mismo precepto.

En conclusión sostiene el recurrente que la transacción no produce efecto de cosa juzgada en el juicio donde se presenta y que pretende concluir, pues se limita a consignar la voluntad de las partes en orden a terminar la contienda que versa sobre un objeto y causa de pedir diferentes, sin que concurra la triple identidad que le es necesaria. Al ser la transacción un contrato y una forma anormal de terminar un juicio, es que resulta posible su revisión judicial y se reconoce en la sentencia la posibilidad de anularla, no obstante tener la fuerza de un equivalente jurisdiccional, pero que no llega a constituir una resolución judicial. Finaliza, señalando que el fallo evita referirse a la anulabilidad del acuerdo del Concejo Municipal, acto independiente y no supeditado a la transacción en comento, como tampoco alude a la solicitud de nulidad requerida de manera previa, acto que tiene una naturaleza diversa que la transacción y en que no existen concesiones por parte de los funcionarios municipales. Además, en lo pedido no hay contradicción con los dictámenes de la Contraloría General de la República, dado que, por más de 25 años y en forma reiterada, ha mantenido esa misma postura, que fue establecida y es vinculante para la Administración, interpretación que es anterior a la transacción y a la sentencia.

Segundo: Que, en lo relativo a la causal de casación invocada, se debe consignar que entre los principios rectores del proceso figura el de congruencia, que se refiere a la conformidad que ha de existir entre la demanda, la contestación y demás escrito de la discusión, la prueba rendida en autos, la sentencia dictada, los recursos ejercidos y el pronunciamiento del tribunal respectivo, en todos los

cuales corresponde se atiendan las acciones interpuestas conforme a lo que ha sido precisamente la argumentación de las partes, prueba rendida y posibles agravios expresados a las instancias superiores. En esta labor, además, se debe atender a los principios de pasividad y dispositivo, conforme a los cuales procede que los magistrados circunscriban el análisis a tales antecedentes y limiten su pronunciamiento a lo que fue materia del debate, por cuanto queda radicado en las partes la determinación de la contienda, salvo en los casos en que el legislador confiere competencia al juez para proceder de oficio o conforme al principio de iura novit curia, en lo relativo al derecho.

Tercero: Que el principio procesal de congruencia, que se ha venido haciendo referencia, tiende a evitar un eventual exceso de la autoridad jurisdiccional para actuar de oficio, otorgando garantías de seguridad y certeza a las partes. Sin embargo, éstos principios se vulneran por medio de una decisión que se torne incongruente, que en su faz objetiva, se presenta bajo dos modalidades: ultra petita, cuando se otorga más de lo pedido por las partes, circunstancia que puede darse tanto respecto de la pretensión del demandante como de la oposición del demandado; y extra petita, cuando se concede algo que no ha sido impetrado, extendiéndose el pronunciamiento a cuestiones que no fueron sometidas a la decisión del tribunal.

Cuarto: Que la incongruencia, manifestada en los dos supuestos aludidos, se encuentra configurada como vicio de casación en la forma por el artículo 768 N° 4 del Código de Procedimiento Civil, en cuya virtud la sentencia incurre en semejante defecto cuando ha sido dada ultra petita, esto es, otorgando más de lo pedido por las partes o sometiéndola a puntos no sometidos a la decisión del tribunal, sin perjuicio de la facultad que éste tenga para fallar de oficio en los casos determinados por la ley. Tanto la doctrina como la jurisprudencia están acordes en señalar que la causal de nulidad en mención ofrece cobertura también a la hipótesis en que la sentencia varía la causa de pedir aducida por las partes como fundamento de sus pretensiones.

Quinto: Que, anotado lo anterior, preciso es consignar que en la especie el demandante solicitó que se declare la nulidad de derecho público del Acuerdo del Concejo Municipal de Las Cabras de 08 de septiembre de 2011, y de la transacción judicial de 09 de septiembre de 2011, presentada en los autos

Rol 7.660-2010, del Primer Juzgado Civil de Rancagua.

Sexto: Que, la sentencia de primera instancia negó lugar a la demanda deducida por el Fisco, sin costas. La magistratura consideró que -desde un punto de vista formal- la transacción es válida, pues el alcalde de Las Cabras actuó en uso de atribuciones que le concede el artículo 65 de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 18.695 letra h), en cuanto dispone: “El alcalde requerirá el acuerdo del Concejo para: h) Transigir judicial y extrajudicialmente”, por lo que al ser aprobada en forma unánime por el Concejo Municipal en sesión ordinaria que consta en acta de 8 de septiembre de 2011, misma que se tuvo presente por el Primer Juzgado Civil de Rancagua en la causa Rol 7.660-2010, y por aprobada en todo aquello que no fuera contraria a derecho, y porque en ella se hicieron concesiones recíprocas las partes, puesto que mientras la municipalidad demandada reconoce el derecho de los demandantes a acceder al incremento del artículo 2° del Decreto Ley N° 3.501, los funcionarios renuncian al 10 % de la asignación municipal como base de cálculo para el pago del incremento y se desisten del cobro de diez años que han pretendido en la demanda que se transa y cualquier otro crédito posible o potencial que diga relación con sus pretensiones, acuerdos en los cuales se reconoce el derecho al incremento del que trata ese cuerpo legal, no obstante que igualmente se reconoce que es interpretable la cuestión controvertida.

Así, se resolvió la controversia planteada. Y –desde un punto de vista de fondo- el Consejo de Defensa del Estado manifestó que el alcalde, al transigir, habría excedido sus competencias al otorgar un incremento remuneracional con una extensión no contemplada en la ley, por lo que se habría arrogado facultades entregadas al legislador por los artículos 63 N° 14 y 65 N° 4 de la Constitución Política de la República, argumento que fue rebatido por los demandados al estimar que es la propia ley la que establece el incremento, de manera que el alcalde sólo está aplicando la legislación, sin perjuicio de la interpretación que se haya seguido, pero cumpliendo –incluso- dictámenes de la Contraloría General de la República que le son vinculantes. Es sobre dicho fallo que la recurrente apeló para ante el tribunal recurrido, el que confirmó la sentencia de primera instancia haciendo suyas sus argumentaciones, e indicando que la juzgadora a quo invocó principios de derecho en virtud de los cuales decidió la controversia, estimando que ello está acorde con la función jurisdiccional misma, al

declarar el derecho que le asiste a uno u otro interviniente en el proceso.

Séptimo: Que, como se observa, los supuestos sobre cuya base se construye el vicio denunciado no constituyen la causal, en tanto ésta atiende a la congruencia que debe existir entre las acciones, excepciones, alegaciones y defensas materia del juicio y lo resuelto en la sentencia, por lo que no se advierte que la sentencia recurrida haya excedido el ámbito de competencia que las propias partes le otorgaron, y resolvió la controversia planteada, motivo por el cual no se observa que haya incurrido en la causal de casación invocada, razón por la cual la nulidad formal intentada debe ser desestimada.

II.- En cuanto al recurso de casación en el fondo:

Octavo: Que la recurrente denuncia la vulneración de los artículos 6°, 7°, 63 número 14, 65 número 4 y 98 de la Constitución Política de la República; 8° del Código Orgánico de Tribunales en relación al artículo 76 inciso primero de la Constitución; 177 del Código de Procedimiento Civil; 1°, 19, 1.443, 1.445, 1.460, 1.461, 1.462, 1.467, 1.469, 1.682, 1.683, 2.446, 2.447, 2.448, 2.452, 2.457, 2.460 del Código Civil; 1° de la Ley 18.575 sobre Bases Generales de la Administración del Estado; 92 y 97 de la Ley 18.883 sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales; 48, 50, 51, 52, 63, 65 letra h) y 79 letra b de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades; 1°, 6° y 9° de la Ley N° 10.336, y 2° y 4° del Decreto Ley N° 3.501.

Afirma que el fallo de la Corte de Apelaciones de Rancagua incurre en un primer error de derecho al sostener: las acciones de nulidad no pueden prosperar, pues con ello se vulneraría el principio de no avocabilidad de los artículos 76 y 8 de la Constitución Política, atentando en contra del principio de seguridad jurídica, dado que la transacción fue aprobada por sentencia judicial, y esas disposiciones consagran un principio que es aplicable a los órganos del Estado al conocer materias judiciales. Sin embargo, no se trata de una prohibición para los tribunales de justicia, además de que la transacción fue aprobada en todo lo que no es contrario a derecho. El fallo confunde la transacción con una resolución judicial, contraviniendo el artículo 2.460 del Código Civil.

Agrega que el fallo incurre en un segundo error de derecho pues en su considerando 5° indicó que el

legislador previó que una determinada transacción puede ser objeto de declaración de nulidad o rescisión, pero en determinadas circunstancias que permiten impetrar dichas acciones, sin que ninguna de ellas se dé en la especie, y el tribunal de primera instancia, en su considerando décimo noveno, afirma que la transacción produce el efecto de cosa juzgada, siendo imposible impetrar su nulidad si no se acredita una de las causales del artículo 2.446 del Código Civil, sin que concurra ninguna de las causales a su respecto.

También, estima que la sentencia incurre en un tercer error de derecho, al apuntar que se solicitó la nulidad de una transacción judicial obrada en una controversia en que se discutió el monto del incremento previsional y no la existencia del mismo, en circunstancias que su parte demandó la nulidad de derecho público basada en que las partes celebraron una transacción que aumentó las remuneraciones de los funcionarios municipales sin estar facultados por ley para fijar o aumentar las asignaciones a éstos y actuando fuera de su competencia, con lo que se transgrediría los artículos 2 y 4 del Decreto Ley N° 3.501, pues el primero de ellos debía aplicarse a las asignaciones municipales y todas las imponibles con anterioridad al 28 de febrero de 1981, dado que el legislador fijó un límite temporal en relación a la parte de las remuneraciones que quedan afectas a imposiciones hasta esa fecha.

Además, esgrime que incurre en un cuarto error de derecho, al estimar que no es anulable de derecho público la transacción, pues el artículo 65 letra h) de la ley 18.695 faculta al alcalde sólo a transigir judicial o extrajudicialmente con autorización del Concejo Municipal, pero olvida que esa facultad se refiere a las asignaciones afectas a imposiciones hasta el 28 de febrero de 1981, siendo el resto materia de ley conforme 63 N° 14 y 65 N° 4 de la Constitución Política.

Noveno: Que, al comenzar el análisis del recurso de nulidad sustancial se hace necesario consignar que en estos autos el Consejo de Defensa del Estado, en representación del Estado de Chile, demandó a la Municipalidad de Las Cabras y a un grupo de funcionarios de esa municipalidad pidiendo que se declarara la nulidad de derecho público de la transacción celebrada entre ambos, así como del acuerdo del Concejo Municipal que la autoriza, pues ambos actos son nulos al incrementar las

remuneraciones de dichos funcionarios con infracción a la Ley Orgánica de Municipalidades, a los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, al artículo 2° de la Ley de Bases de la Administración del Estado y al mismo Decreto Ley N° 3.501, de 1980, al atribuirse facultades que sólo corresponden a la ley.

Por sentencia del Segundo Juzgado Civil de Rancagua, se estimó que la transacción impugnada cumple con los requisitos formales al tener, el alcalde, facultades para transigir, pues cuenta con aprobación unánime previa del Concejo Municipal y se hicieron concesiones recíprocas, y que al haber distintas maneras de interpretar el incremento establecido por el Decreto Ley referido, respecto del cual hay dictámenes contradictorios de la Contraloría General de la República, sólo en cuanto a la interpretación mas no respecto a la existencia de tal incremento remuneracional, dicha transacción es válida, y que el alcalde, al transigir no excedió sus competencias, pues sólo interpretó un incremento remuneracional en uno de los sentidos posibles, por lo que se negó lugar a la demanda, sin costas.

Respecto de dicha sentencia, el Fisco recurrió de casación en la forma por la causal del artículo 768 N° 4 del Código de Procedimiento Civil, y dedujo apelación por causarle agravio el fallo.

El tribunal recurrido, rechazó ambos recursos. El recurso de apelación lo desestimó, confirmando el fallo impugnado, por las siguientes consideraciones: a) Que el agravio fue alegado en iguales consideraciones que la casación de forma, en el sentido que existiría ultra petita, pero lo cierto es – sostiene el fallo de segundo grado – que no se ha transgredido el principio de inexcusabilidad, puesto que la juez a quo resolvió la controversia sobre la base de los principios de no avocabilidad y de cosa juzgada; b) Que la transacción no tiene reparos nulidad, desde que tuvo un objeto lícito y hubo concesiones recíprocas; c) Al complementarse la sentencia y emitir decisión respecto del acuerdo del Concejo Municipal de 8 de septiembre de 2011, por el cual se rechaza su nulidad, no concurre la omisión que sustentó la impugnación. Además, se indica que el acuerdo y el contrato de transacción, son actos jurídicos completamente distintos, sin que el acuerdo municipal transgrediera la Ley Orgánica de Municipalidades u otras normas constitucionales y legales al atribuirse facultades de iniciativa única y exclusiva del Presidente de la República. Identidad que no les priva de la natural

correlación que debe existir entre ambos, en virtud de la cual la transacción judicial requiere para su validez de tal acuerdo, estimando que no hay transgresión legal de ninguna índole pues el agravio alegado proviene más bien de la transacción misma y no del acuerdo; d) Que los dictámenes de la Contraloría General de la República no son un elemento substancial para resolver jurisdiccionalmente la controversia, y e) Que la jurisprudencia que pueda existir en términos contrapuestos con la resolución del tribunal no le son vinculantes en su determinación.

Respecto de esta decisión, la recurrente interpone recurso de casación en el fondo.

Décimo: Que, según se ha expresado, la nulidad de Derecho Público, en concepto del recurrente, fue desestimada con error de derecho por los jueces de la instancia. Para resolver lo anterior se hace necesario establecer si el Concejo Municipal de la Municipalidad de Las Cabras posee competencia para adoptar el acuerdo por el que se autorizó al alcalde a transigir en el juicio pendiente en que se demandó a dicha Corporación por determinados funcionarios municipales, reclamando el incremento previsional previsto en el artículo 2° del Decreto Ley 3.501 del que no estaban gozando, como para convenir la transacción posterior.

Es un hecho no controvertido entre las partes y por lo mismo constituyen la base fáctica del presente juicio, los siguientes antecedentes: a) En los autos rol N° 7.660-2010 del Primer Juzgado Civil de Rancagua se demandó por funcionarios de la Municipalidad de Las Cabras a dicha corporación edilicia, requiriendo el pago del incremento previsional previsto en el artículo 2° del Decreto Ley 3.501; b) En sesión ordinaria del Concejo Municipal de la Municipalidad de Las Cabras, de fecha 8 de septiembre de 2011, por unanimidad se aprueban los términos del acuerdo llegado por la Municipalidad con los demandantes del proceso antes referido; c) Se suscribe transacción y se somete a la aprobación del tribunal, en la cual la Municipalidad de Las Cabras reconoce el derecho de los demandantes de acceder al incremento previsional contenido en el artículo 2° del Decreto Ley 3.501 del año 1980, calculada sobre las asignaciones y en la forma que se indica; el que igualmente reconoce adeudar por un período de veinte meses retroactivos, sobre la base de asignaciones ordinarias y el 90 % de la asignación municipal, sin que lo pagado hasta esa fecha sufra variación, como tampoco estará sujeto a

reembolso; en lo sucesivo se seguirá pagando en igual forma y los funcionarios y ex-funcionarios se desisten del cobro de diez años retroactivos de este beneficio o cualquier otro. Concluyen dándose un completo y total finiquito; d) El tribunal tuvo por aprobada la transacción, en todo lo que no fuere contraria a derecho.

Undécimo: Que sobre la base de los hechos establecidos y según lo expresa el artículo 63 N° 14, en relación con el artículo 65 N° 4 de la Constitución Política de la República, son materia de ley las que fijan, modifican, conceden o aumentan remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquier otra clase de emolumentos, por cuanto corresponde sea iniciado su estudio mediante iniciativa exclusiva del Presidente de la República, al igual que las materias básicas relativas al régimen jurídico previsional y de seguridad social (art.63 N° 4), de modo que toda otra autoridad carece de la posibilidad de regular esta materia. Si bien, como lo indica la sentencia recurrida formalmente el Concejo Municipal puede autorizar al alcalde a transigir en torno a un juicio pendiente, conforme lo autoriza el legislador, lo cierto es que en tales materias carecen de competencia para otorgar o reconocer un incremento previsional “en la extensión que la Ley no contempla, aumentando ilegalmente las remuneraciones de los funcionarios municipales” y, por lo mismo, un acuerdo en tal sentido contraría los artículos 6° y 7° de la Carta Política, de modo que la decisión que no declaró la nulidad por el vicio expresado incurre en error de derecho, al no dar aplicación a las referidas disposiciones.

Según lo antes razonado el acuerdo del Concejo Municipal de la Municipalidad de Las Cabras de 8 de septiembre de 2011 debió ser declarado nulo de derecho público, al igual que la transacción suscrita por el Alcalde de la referida Corporación el día siguiente, esto es el 9 de septiembre de 2011, precisamente por carecer de competencia dichas autoridades edilicias para reconocer y hacer aplicable a los funcionarios municipales demandantes en el juicio Rol N° 7.660-2010 del Primer Juzgado Civil de Rancagua, el incremento previsional consagrado en el artículo 2° del Decreto Ley N° 3.501, por cuanto esa normativa no contempla para ellos ese beneficio económico acordado.

Duodécimo: Que en primer término se ha alegado que tanto la transacción judicial celebrada con fecha

9 de septiembre de 2011 como el Acuerdo del Concejo Municipal de Las Cabras, del día 8 del mismo mes y año, son actos jurídicos que contravienen el ordenamiento jurídico, en particular los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, y el artículo 2 de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, atendido que mediante tal acuerdo y transacción se han incrementado las remuneraciones de los funcionarios municipales con infracción a la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, entre otras normas legales, al haberse atribuido el Concejo, el Alcalde y en consecuencia la Municipalidad de Las Cabras, una facultad que corresponde a la ley y que, además, es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, invadiéndose el ámbito reservado a la ley, arrogándose por consiguiente las autoridades municipales, facultades que no les competen.

Décimo tercero: Que contribuye a sustentar la conclusión anterior el antecedente que las municipalidades forman parte de la Administración del Estado, como lo establece el inciso segundo del artículo 1° del Decreto con Fuerza de Ley N° 19.653, que fija el texto refundido de la Ley N° 18.575. Además, su artículo 15 estatuye: “El personal de la Administración del Estado se regirá por las normas estatutarias que establezca la ley, en las cuales se regulará el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones”. Asimismo, el artículo 40 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2006, que contiene el texto refundido de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que contempla: “El Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales regulará la carrera funcionaria y considerará especialmente el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones, en conformidad con las bases que se establecen en los artículos siguientes”.

De lo anterior se desprende que los funcionarios municipales están sometidos a un régimen estatutario de derecho público cuyas normas se encuentran establecidas en un estatuto administrativo especial, que en lo particular está contenido en la Ley N° 18.883, que materializa lo dispuesto por el mencionado artículo 40.

La Constitución Política de la República da un marco a la actuación de todos los funcionarios públicos,

el que está contemplado en el artículo 6° al establecer:

“Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República.”

“Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos, como a toda persona, institución o grupo.”

“La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley.”

Añade su artículo 7°: “Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.”

“Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.”

“Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.”

Queda así determinado que el vicio de incompetencia de las autoridades se sanciona en nuestro sistema jurídico con la nulidad de derecho público, sanción que no se dispuso por los jueces de la instancia y que correspondía fuere declarado.

Décimo cuarto: Que, lo dicho anteriormente es relevante para la resolución del caso en estudio, toda vez que a través de la transacción materia de la presente causa la Municipalidad de Las Cabras reconoció que los funcionarios demandantes tienen derecho al incremento previsional de que se trata, calculado sobre el total de las asignaciones imponibles comprendidas en sus remuneraciones, de la forma que se expresa en el convenio.

En este aspecto, resulta indispensable destacar que las remuneraciones de los funcionarios municipales requieren de una ley que las instituya y que disponga su pago, por lo cual aquéllos sólo tienen derecho a impetrar los beneficios pecuniarios que expresamente les conceden los respectivos textos legales por los periodos que los mismos indican. En efecto, el artículo 48 de la Ley N° 18.695 establece que: “En el sistema legal de remuneración de las municipalidades se procurará aplicar el principio de que a funciones análogas, que importen responsabilidades semejantes y se ejerzan en

condiciones similares, se les asignen iguales retribuciones y demás beneficios económicos”. De igual modo, el artículo 92 de la Ley N° 18.883 previene que: “Los funcionarios tendrán derecho a percibir por sus servicios las remuneraciones y demás asignaciones adicionales que establezca la ley, en forma regular y completa”.

De lo expuesto, se puede concluir, como lo ha resuelto reiteradamente esta Corte en casos similares al de autos, que sólo a través de la ley se pueden establecer las remuneraciones de los funcionarios municipales, las que conforme con el artículo 5° letra d) de la Ley N° 18.883 corresponden a cualquier contraprestación en dinero que el funcionario tenga derecho a percibir en razón de su empleo o función, como, por ejemplo, sueldo, asignación municipal, asignación de zona, etc.

Décimo quinto: Que, por otra parte, cabe tener presente que a través del mencionado contrato de transacción la Municipalidad demandada “reconoce” que los demandantes tienen derecho al incremento previsional establecido en el artículo 2° del Decreto Ley N° 3.501, el que deberá calcularse sobre la totalidad de las remuneraciones vigentes de los funcionarios, con las precisiones que se indica. Sin embargo, en esta materia es preciso destacar nuevamente que la norma antes referida estableció tal incremento sólo para las asignaciones vigentes al 28 de febrero del año 1981.

Tal como también lo ha decidido reiteradamente esta Corte, avalando el criterio sostenido por la Contraloría General de la República en la materia, con la dictación del Decreto Ley N° 3.501 de 1980, se estableció en el país una nueva estructura de cotizaciones previsionales, haciendo de cargo exclusivo de los trabajadores dependientes, salvo las excepciones legales, el pago de las cotizaciones que a esa fecha eran soportadas por los empleadores, por lo que la finalidad del incremento contemplado en el inciso segundo del artículo 2° de dicho Decreto Ley consistía en compensar la parte de la remuneración del trabajador afectada por la nueva modalidad previsional establecida por el sistema de pensiones que se implementó, de modo que el mencionado incremento debía determinarse aplicando el factor correspondiente únicamente sobre las remuneraciones que a tal fecha se encontraban afectas a cotizaciones de previsión y no a las demás asignaciones que integraban la remuneración de dichos trabajadores, como tampoco a las creadas o establecidas con posterioridad.

Así, el ajuste compensatorio en estudio se justificó para quienes se desempeñaban como funcionarios municipales a la época de la modificación legal, puesto que al quedar de su cargo el pago de las imposiciones previsionales se produjo una disminución de sus rentas en un porcentaje equivalente al componente imponible de su remuneración, situación que no ocurre cuando se trata de nuevas remuneraciones cuyo monto ha quedado fijo en la ley que las creó.

Décimo sexto: Que, según lo razonado precedentemente y del análisis de los artículos 1°, 2° y 4° del Decreto Ley N° 3.501 y 2° del Decreto N° 40 que aprueba el Reglamento de los artículos 3° y 4° transitorios del citado Decreto Ley, se desprende que el legislador fijó un límite preciso en cuanto a que el incremento en discusión sólo se aplica sobre las remuneraciones en la parte afecta a imposiciones al 28 de febrero de 1981. Tal decisión legislativa ha de concordarse con la finalidad que éste ha tenido con su establecimiento, cual es mantener el monto total líquido de las remuneraciones de los trabajadores ante el cambio de sistema previsional, que hace de cargo de éstos el pago de las cotizaciones de tal naturaleza. Es por ello que los municipios deben calcular el incremento previsional en estudio sólo sobre las remuneraciones que al 28 de febrero de 1981 estaban afectas a cotizaciones previsionales, sin que proceda, por tanto, aplicar el factor de éste a las remuneraciones posteriores a dicha fecha.

Décimo séptimo: Que, dilucidado lo anterior, resulta pertinente subrayar que, como es sabido, las disposiciones y mandatos del derecho público no se encuentran sujetos a la autonomía de la voluntad de las partes, pues son criterios obligatorios para sus destinatarios, los que igualmente no es posible que se omita su aplicación por cualquier causa o se les desconozca de cualquier forma. Lo anterior, permite concluir que, efectivamente, mediante la transacción celebrada entre la Municipalidad de Las Cabras y los funcionarios demandados en este proceso, la primera ha pretendido establecer remuneraciones en favor de éstos, contrariando tales disposiciones consagradas en el derecho público chileno, que dispone que tal materia sólo puede ser objeto de ley, tal y como lo preceptúa la Constitución Política de la República en su artículo 63 numeral 4° al disponer: “Sólo son materias de ley: 4) Las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social;”, como de igual modo en la relación entre el referido artículo 63, en su numeral 14 y el artículo

65 N° 4° del Texto Fundamental.

Asentado que el incremento previsional previsto en el artículo 2° del Decreto Ley N° 3.501 sólo puede calcularse respecto de las remuneraciones imponibles vigentes al 28 de febrero de 1981, resulta claro que el citado municipio no podía disponer un acuerdo por el Concejo Municipal de la comuna de Las Cabras y convenir un contrato de transacción por su Alcalde y los funcionarios demandantes en los autos rol N° 7.660 – 2010 del Primer Juzgado de Rancagua, en que el mencionado incremento hubiera de calcularse sobre la totalidad de las remuneraciones vigentes y con las precisiones anotadas respecto de los funcionarios que indica, pues a través de tal “reconocimiento” lo que hace es crear remuneraciones no previstas en la ley en favor de tales funcionarios municipales, acuerdo que contraría la competencia atribuida a las autoridades municipales en las disposiciones que integran el Derecho Público chileno, que han sido referidas con anterioridad, las que están relacionadas con la estructura básica de la Administración del Estado.

Lo concluido no obsta a la circunstancia de haber sido aprobada la referida transacción por un tribunal, por cuanto la misma se otorgó sólo en aquello que no fuera contrario a derecho.

En estas condiciones resulta forzoso concluir que el fallo impugnado ha incurrido en los vicios que se le atribuyen, por lo que debe hacerse lugar al recurso de casación en el fondo.

Y, de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 764, 767, 768, 781 y 782 del Código de Procedimiento Civil, se declara:

I.- Que se rechaza el recurso de casación en la forma interpuesto en lo principal de fojas 571 en contra de la sentencia de veintiuno de abril de dos mil dieciséis, escrita de fojas 559 a 669 dictada por la Corte de Apelaciones de Rancagua, y

II.- Que se acoge el recurso de casación en el fondo deducido en el primer otrosí de fojas 571, en contra de la referida sentencia, la que es nula y se la reemplaza por la que se dicta sin nueva vista, pero separadamente a continuación.

Redacción a cargo del Ministro señor Muñoz.

Regístrese.

Rol N° 31.511-2016.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Rosa Egnem S., Sra. María Eugenia Sandoval G., y Sr. Manuel Valderrama R., y el Abogado Integrante Sr. Álvaro Quintanilla P. No firma, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Ministro señor Valderrama por estar con permiso. Santiago, 25 de abril de 2017.