

C.A. de Santiago

Santiago, veinticinco de febrero de dos mil veinticinco.

**Vistos y teniendo presente:**

**Primero:** Con fecha 29 de noviembre de 2024 comparece el abogado Raimundo Jesús Palamara Stewart, en calidad de Presidente de la **Fundación Fuerza Ciudadana**, quien interpone acción de protección en favor de los funcionarios a contrata de la Municipalidad de la Cruz, Edmundo Zúñiga Villarroel y Miguel Ángel Sánchez Espinoza, y en contra de la **Contraloría General de la República**, en virtud del nuevo criterio sostenido en el dictamen E561358 del 6 de noviembre de 2024, por privar, perturbar o amenazar los derechos constitucionales de sus representados a la integridad psíquica, a la igualdad ante la ley y el derecho de propiedad, garantizados en el artículo 19 números 1, 2 y 24 de la Constitución Política de la República.

En definitiva, pide tener por interpuesto recurso de protección en contra de la Contraloría General de la República y, *“... en definitiva, acogerlo, restablecer el imperio del derecho, con expresa declaración que los actos que motivan su recurso son ilegales y/o arbitrarios y deben ser dejados sin efecto y, consecuentemente, que no se le sanciona, todo con expresa condena en costas.”*

Primeramente, se remite a las atribuciones del Contralor previstas en los artículos 5º y 6º inciso primero de la Ley Nº 10.336, para luego agregar que bien es cierto que el acto atacado mediante su recurso, el Dictamen E561358 de fecha 6 de noviembre de 2024 del órgano recurrido, se hace cargo de lo que señala el inciso tercero del artículo recién citado, no es menos cierto que el criterio aplicado es ilegal o arbitrario, pues no se está frente a un asunto que sea propiamente de carácter litigioso, porque ello sería afirmar que en virtud de dicha excepción el ente contralor podría obviar cada una de las atribuciones que le son propias, por la sola circunstancia que situaciones que le corresponde conocer, también son susceptibles de alguna acción jurisdiccional. A ello suma que, de ser así, gran parte de los dictámenes previos al atacado determinaron una confianza legítima, aplicando un lapso o una circunstancia diversa al de la aplicada por la Excelentísima Corte Suprema desde el año 2022, tendrían un vicio de legalidad ya que la Contraloría se habría abocado a conocer asuntos de naturaleza jurisdiccional.



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

Código: UQHXXSKEQHZ

Así, repara en que bastaría con judicializar varias situaciones que son atribuciones que por ley le fueron conferidas a la Contraloría, para que esta se abstuviese de conocer de una materia determinada.

Razona que todo lo señalado tiene como corolario que el criterio aplicado por el órgano recurrido podría significar que es un órgano superfluo o sustituible por los tribunales de justicia, lo que no debe ser así, conforme a la ley.

Sostiene que este dictamen afecta en su esencia a los derechos constitucionales de las personas por las cuales recurre de protección, quienes llevan más de dos renovaciones de sus contrataciones y ahora se les puso término mediante decretos alcaldicios que no revisten la necesaria fundamentación para sus no renovaciones. Sin embargo, indica que, pese a esta probable ilegalidad, tal como lo ha sostenido el ente contralor previo al dictamen recurrido, ahora sencillamente se excusa de conocer asuntos que por ley ha de conocer.

En esa línea plantea que los protegidos ven afectado su derecho a la integridad psíquica, en tanto que por este nuevo criterio han de soportar un largo proceso judicial pese que la ilegalidad es patente, como también se les afecta su derecho a ser tratados como iguales frente a otros que estuvieron en su misma situación. Observa así que se afectan los puestos de trabajo de aquellos, en los cuales son titulares a contrata por larga data, lo que colleva una afectación a su derecho de propiedad.

Enuncia como peticiones concretas: “1. Que, se acoja el presente recurso de protección; 2. Que, se restablezca el imperio del derecho; 3. Que, se declare ilegal o arbitrario el dictamen recurrido del ente contralor; y 4. Que se condene en costas a la recurrida”.

**Segundo:** A folio 10, evacuando el informe respectivo, la entidad recurrida solicita el rechazo de la acción de protección descrita en el motivo que antecede, por los motivos que pasa a expresar.

En primer término, reclama que el recurso carece de objeto, dado que la intervención de ese Órgano de Control en la materia consistió en emitir un dictamen, conforme con sus atribuciones constitucionales y legales. En particular, dio estricto cumplimiento a lo ordenado en el citado artículo 6°, inciso tercero, de la ley N° 10.336, que prohíbe a esa entidad contralora intervenir e informar en asuntos de naturaleza litigiosa o sometidos al



conocimiento de los Tribunales de Justicia. Explica que por ello, y atendida la gran cantidad de causas judiciales existentes y en trámite en ese mismo momento, sobre el plazo de configuración de la confianza legítima de los funcionarios públicos a contrata, y considerando también la diferencia de criterios sostenidos tanto por esa Contraloría General como por los Tribunales de Justicia en dicho aspecto, es que se señaló que la determinación del plazo para configurarla devino en una materia litigiosa, como se desprende de las causas judiciales cuyos roles fueron invocados en dicho dictamen y de las demás en actual tramitación. Observa que se concluyó que, desde la fecha de emisión del referido dictamen -6 de noviembre de 2024-, esa Contraloría General debía abstenerse de conocer y pronunciarse sobre tales asuntos, exponiendo detalladamente en dicho pronunciamiento los fundamentos jurídicos que lo sustentaron.

De todas formas, hace presente que los exfuncionarios recurrentes afectados con su desvinculación por parte del citado ente comunal, tras deducir la presente acción cautelar con fecha 29 de noviembre de 2024, presentaron reclamaciones ante la recurrida, bajo los números R11830, y R11839, con fecha 9 de diciembre de 2024, por lo que, en cumplimiento estricto de la orden de no innovar decretada en estos autos, el 4 de diciembre en curso, se dio tramitación a tales reclamaciones, requiriéndose informe a la Municipalidad de La Cruz. De ello deriva que no existe un acto administrativo concreto que hubiere agraviado los supuestos derechos de tales exservidores, ya que sus reclamos funcionarios están en trámite y sin que el mencionado oficio N° E561.358, de 2024, de la Contraloría General, hubiere abordado requerimiento alguno efectuado por los señores Palamara Stewart, Zúñiga Villarroel ni Sánchez Espinoza.

Añade que en el improbable evento de que se acogiera la acción cautelar de que se trata y se dejara sin efecto el referido pronunciamiento de esa entidad contralora, ello no tendría la consecuencia de dejar sin efecto ni suspender los efectos del acto administrativo que habría dispuesto el cese del vínculo de los exfuncionarios de ese municipio y, de todas formas, continuaría la obligación de ese órgano de control de abstenerse en asuntos litigiosos por aplicación expresa del artículo 6° de la ley N° 10.336.

En acápite aparte destaca que el recurso carece de peticiones concretas respecto de Contraloría, dado que no existen pretensiones claras



respecto de actuaciones u omisiones de esta entidad que afecten a los exfuncionarios por los que el actor aduce recurrir.

Sostiene que puede constatarse del petitorio, que el actor dirige sus solicitudes respecto de supuestos “actos” que no identifica en ninguna parte del recurso, los que estarían relacionados, también, con supuestas sanciones, las que tampoco precisa ni detalla en su libelo.

Enseguida, acota que el recurso de protección no es una acción popular, ilustrando que no existe un acto concreto de esta Contraloría General que hubiese podido afectar los supuestos derechos de tales exservidores, sin que el dictamen N°E561.358, de 2024, que se impugna, hubiere abordado requerimiento alguno efectuado por los señores Palamara Stewart, Zúñiga Villarroel ni Sánchez Espinoza, en tanto a la fecha del recurso no habían deducido su reclamación ante Contraloría.

Así, dice que el cuestionamiento de legalidad de un dictamen que se efectúa es abstracto.

Adicionalmente, plantea que el asunto es ajeno a la naturaleza cautelar del recurso de protección dado que el impugnado no afecta ningún derecho indubitado de los recurrentes y plantea una cuestión interpretativa sobre una disposición legal -el artículo 6° inciso 3° de la ley N°10336-. Invoca jurisprudencia en tal sentido.

Luego, se refiere a los límites de la competencia para dictaminar y de su aplicación en el dictamen N° E561.358, de 2024, de esa Contraloría General. Al efecto, cita los artículos 6° y 7° de la Constitución y agrega que la potestad dictaminante de la entidad encuentra su fundamento, entre otras disposiciones, en los artículos 5°, 6°, 9°, 19, 33, 37 y 40 de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General, en relación con el artículo 98 de la Constitución Política de la República, sobre las materias que enuncia.

Precisa, en cuanto a sus límites, que el artículo 6° inciso tercero del referido cuerpo legal consigna una prohibición de dictaminar, cuando señala que “La Contraloría no intervendrá ni informará los asuntos que por su naturaleza sean propiamente de carácter litigioso, o que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia...”. Así, advierte que en cuanto a la materia específica de que se trata, al momento de emitirse el dictamen, no sólo se configuraba una de las dos prohibiciones que lleva necesariamente a



la abstención, sino que se daban ambas. Ello, puesto que idéntica materia -esto es, el plazo de la vinculación funcional que daría origen a la confianza legítima- ya había sido fallada en múltiples ocasiones y seguía siendo discutida en múltiples causas judiciales a lo largo del país, siendo entonces absolutamente evidente que su determinación era y es litigiosa. Por otro lado, indica que esta misma materia también se encontraba -a esa data- sometida al actual conocimiento de los Tribunales de Justicia, ya que, el mismo día de la emisión de dicho dictamen, correspondía a esa Contraloría General precisamente informar el recurso de protección Rol N° 4428-2024, seguido ante la Illma. Corte de Apelaciones de San Miguel, en el cual se discutía idéntico aspecto. Invoca, a su vez, otros procesos.

Concluye que la materia devino en litigiosa y que, por ello, el dictamen en referencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el citado artículo 6°, inciso tercero, de la ley N° 10.336, indicó que, en lo sucesivo, esto es, desde el 6 de noviembre de 2024, fecha de vigencia de ese pronunciamiento, esa Contraloría General debía abstenerse de emitir pronunciamientos sobre la apuntada materia específica.

De todas formas, aclara que el dictamen N° E561.358, de 2024, no significó un cambio de jurisprudencia administrativa -no ha alterado el plazo indicado por la Contraloría General, ni se ha referido a la existencia o no del principio de confianza legítima, ni a los elementos para configurarla, no se ha dejado sin efecto la jurisprudencia previa, ni se ha alterado su contenido en ningún aspecto- ni ha resuelto requerimiento alguno de los interesados. Así, insiste en que el dictamen N° E561.358, de 2024, sólo se refiere a la abstención de resolver sobre una materia determinada que ha devenido en litigiosa, sin afectar las atribuciones de esa Contraloría General.

Por último, descarta la concurrencia de vulneración de las garantías pretendidas.

**Tercero:** Mediante resolución de 4 de diciembre de 2024, se concedió orden de no innovar en la presente causa.

**Cuarto:** El recurso de protección de garantías constitucionales, consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, constituye una acción cautelar o de emergencia, destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes, que en esa misma disposición se enuncian, mediante la adopción de medidas de



resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, amague o moleste ese ejercicio.

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

**Quinto:** Como puede inferirse de la petición concreta sometida al conocimiento y resolución de esta Corte, lo requerido por el recurso escapa al objeto y naturaleza de esta acción cautelar, pues la Fundación recurrente pretende que este Tribunal de Alzada emita un pronunciamiento sobre el contenido de un dictamen emitido por la entidad contralora, haciendo uso de una facultad legal que se confiere expresamente a esa repartición pública el artículo 6° de la Ley N° 10.336.

Y para ello el recurrente se apoya en una particular interpretación de esa norma, extrayendo por sí y ante sí, determinadas consecuencias.

Nada más alejado de esta acción lo que se pide, pues solo está para proteger derechos concretos, indubitados, y -por lo mismo- ajenos a una discusión abstracta, futura y eventual, como es la postura que enarbola el recurso.

El recurso de protección, como se indicó en el motivo precedente no tiene un carácter declarativo, como lo pretende el recurrente, sino que uno meramente tutelar, lo que supone, obviamente, que el derecho que se invoca sea indubitado.

En efecto, al deducir el recurso, se parte de supuestos que aún no habían acontecido, ya que a esa fecha los funcionarios -que dice representar el abogado recurrente- no habían deducido reclamo alguno ante el ente contralor y tampoco habían comparecido ante esta Corte. Por eso es que la petición se basa en supuestos, en hechos futuros y eventuales, inexistentes a esa época, lo que basta para desestimar el arbitrio.

Ahora bien, si los funcionarios que dice representar el recurso presentaron después ante la Contraloría General eventuales reclamos, aquello no altera este razonamiento, pues en parte alguna del recurso se plasma el contenido de esas reclamaciones.

**Sexto:** Sin perjuicio de lo anterior, que basta para rechazar la presente acción, cabe agregar que en la misma petición concreta se pide que



“no se sancione a los recurrentes”, como si esta Corte de Apelaciones tuviera que adivinar las razones por lo cual se formula dicha solicitud, ya que -como se indicó en el motivo anterior- en parte alguna del mentado arbitrio se explica el origen de esa pretensión. Nuevamente, y solo en el plano formal, esa petición es del todo improcedente.

**Séptimo:** No obstante lo razonado en los dos motivos anteriores, tampoco es admisible el recurso, en cuanto al fondo. En efecto, como ya se adelantó, la entidad recurrida se ha limitado a emitir un pronunciamiento, mediante un dictamen, en uso de las facultades que le confiere su ley orgánica, acogiéndose a lo que establece el artículo 6° inciso 3° de esa normativa; por ende, mal puede ser ilegal o arbitrario esa conducta, sobre todo si en el dictamen aludido el órgano contralor señaló los motivos por lo cual procedió de esa forma.

**Octavo:** En consecuencia, careciendo el presente arbitrio de peticiones concretas susceptibles de ser abordadas por esta vía cautelar, unido a que no se divisa un acto ilegal o arbitrario en el actuar del órgano recurrido, el recurso de protección debe ser rechazado, resultando inoficioso ponderar las garantías fundamentales que la Fundación recurrente estima vulneradas.

Por las consideraciones anteriores, más lo previsto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, Auto Acordado de la Corte Suprema sobre la materia y artículo 6 inciso 3° de la Ley N° 10.336, **se rechaza**, sin costas, el recurso de protección deducido por Fundación Fuerza Ciudadana en contra de la Contraloría General de la República.

Consecuencia de lo anterior, se deja **sin efecto** la orden de no innovar decretada el 4 de diciembre del año pasado.

Regístrese y comuníquese.

Redacción del ministro Tomás Gray.

**N°Protección-24805-2024.**

Pronunciada por la **Séptima Sala** de la Il<sup>ta</sup>. Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por el ministro señor Juan Cristóbal Mera Muñoz e integrada por el ministro señor Tomás Gray Gariazzo y por la abogada integrante señora Claudia Candiani Vidal.



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

Código: UQHXXSKEQHZ



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

Código: UQHXSKEQHZ



Pronunciado por la Séptima Sala de la C.A. de Santiago integrada por los Ministros (as) Juan Cristobal Mera M., Tomas Gray G. y Abogada Integrante Claudia Candiani V. Santiago, veinticinco de febrero de dos mil veinticinco.

En Santiago, a veinticinco de febrero de dos mil veinticinco, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



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

Código: UQHXSKEQHZ