

C.A. de Concepción

Concepción, miércoles seis de abril de dos mil veintidós.

VISTO:

Compareció la abogada **ANA DEL CARMEN MENDEZ ORTEGA**, Presidenta del Sindicato Regional de Trabajadores de Empresa Corporación Nacional Forestal de la Región del Biobío, ambos domiciliados en calle Barros Arana N° 514, tercer piso, Concepción, recurriendo de protección por sí y a nombre de los 154 trabajadores afiliados al Sindicato Regional de Trabajadores de Empresa Corporación Nacional Forestal de la Octava Región, todos del mismo domiciliado, específicamente por: **JORGE OMAR CHAVARRÍA FUENTEALBA**, RUT 10.848.557-4; **ALEJANDRA ELZEL SAN MARTIN**, RUT 9.347.706-5; **EDUARDO FRANCISCO GARRIDO CASTILLO**, RUT 7.883.840-K; **VICTOR MANUEL GARRIDO CASTILLO**, RUT 8.897.985-0; **NARCISO DE LA CRUZ GOMEZ SEPULVEDA**, RUT 10.959.863-1; **GLADYS DEL CARMEN JIMENEZ MARDONES**, RUT 6.255.921-7; **LUIS FRANCISCO LARA SEPULVEDA**, RUT 10.121.460-5; **ROSA ANA RAMOS ALARCON**, RUT 10.399.934-0; **BRIGIDA CRISTINA REYES FUENTES**, RUT 9.201.873-3; **JUAN MANUEL RODRIGUEZ PEREZ**, RUT 9.130.683-2; **HUGO WASHINGTON RODRIGUEZ SALGADO**, RUT 12.550.159-1; **HECTOR RODRIGO SANHUEZA MOLINA**, RUT 11.807.732-6; **EDUARDO ALEXIS SEPULVEDA ESCALONA**, RUT 13.131.120-6; **MANON PATRICIA BALLOTTA LAGAZZI**, RUT 11.240.109-1; **PEDRO ENRIQUE BENITEZ OSES**, RUT 11.448.031-2; **LUIS MAURICIO BOBADILLA OLIVARES**, RUT 8.040.176-0; **MANUEL HUMBERTO CARCAMO BRITO**, RUT 6.765.161-8; **RAFAEL ARCANGEL CARRASCO CONTRERAS**, RUT 8.737.917-5; **SAMUEL MARCELO**



CASTILLO BUSTOS, RUT 10.875.316-1; JOEL PATRICIO ESCAMILLA GONZALEZ, RUT 11.775.434-0; ALEJANDRO MIGUEL GAJARDO LUCAS, RUT 14.520.388-0; CLAUDIA MARIA SOLEDAD HENRIQUEZ PEREZ, RUT 8.529.533-0; HECTOR MANUEL IBARRA DELGADO, RUT 12.110.073-8; CARLOS ALEJANDRO LAGUNAS FONTI, RUT 3.970.946-5; PEDRO PABLO LEZANA MUÑOZ, RUT 8.573.141-6; RODRIGO ANTONIO MAYORGA MELLADO, RUT 15.221.947-4; PAMELA ANDREA MOLINA MOLINA, RUT 14.094.469-6; SALVADOR ANDRES MORALES SAAVEDRA, RUT 11.571.784-7; XIMENA GLADYS MUÑOZ FUENTES, RUT 9.025.571-1; GUIDO ALEJANDRO OLATE PINTO, RUT 8.577.928-1; CESAR DALADIER QUILODRAN DOMINGUEZ, RUT 9.746.718-8; MAVIS QUILODRAN DOMINGUEZ, RUT 9.179.805-0; CARLOS ALEJANDRO REVECO THIELE, RUT 8.635.230-3; RAQUEL DEL CARMEN SANHUEZA SANZANA, RUT 8.190.988-1; JORGE ALBERTO SEPULVEDA ARIAS, RUT 11.896.396-2; HECTOR LEONARDO SOTO ORTIZ, RUT 9.648.326-0; MARICEL ALEJANDRA TORO GONZALEZ, RUT 14.209.502-5; CLAUDIO ANDRES TORRES ARAVENA, RUT 15.222.219-K; MARCOS MIGUEL VALENZUELA ARROYO, RUT 9.026.046-4; CATHERINE NATALIA ACUÑA CONTRERAS, RUT 17.351.430-1; JOHANNA PRISCILLA AREVALO CASINER, RUT 13.623.792-6; DORIS ORFELINA BELLO FUENTES, RUT 7.024.149-8; ALBERTO BORDEU SCHWARZE, RUT 7.762.338-8; MARIA CECILIA BRAVO MORAGA, RUT 16.153.787-K; MARIA TERESA CABRERA ERICE, RUT 10.329.185-2; JANETTE DEL CARMEN CID MACHUCA, RUT 10.127.124-2; ROBERTO JOSE DIAZ POZA, RUT 8.073.570-7; JESSICA JACQUELINE ESCARES JARA, RUT 11.896.066-1; RODRIGO FUENZALIDA AVILA,



RUT 104.899.749-6; PABLO ANDRES GAJARDO CAVIEDES,
RUT 8.627.569-4; CLAUDIO FELIPE GARCIA VIZCARRA,
RUT 15.188.897-6; MARCIA AMERICA GARRIDO
GONZALEZ, RUT 7.670.298-5; SEBASTIAN HERNAN
GONZALEZ SALDIVIA, RUT 15.904.512-9; RODRIGO JARA
ORTEGA, RUT 15.186.9548-3; LUIS ALBERTO LAGOS
GARCIA, RUT 9.824.373-9; DEBORAH NATALIA
MANRIQUEZ ACUÑA, RUT 15.671.164-0; LUIS ALBERTO
MANRIQUEZ PARRA, RUT 10.854.865-7; SERGIO ALONSO
MARDONES FERNANDEZ, RUT 8.269.912-0; ROXANA
IVONNE MENDEZ JIMENEZ, RUT 16.328.152-K; ANA DEL
CARMEN MENDEZ ORTEGA, RUT 8.930.855-0; HILDA
RUTH MORALES VERGARA, RUT 10.944.879-6; NORMA
MAGDALENA MORALES VERGARA, RUT 10.389.429-8;
RODRIGO ALEJANDRO MUÑOZ GOMEZ, RUT 9.240.122-
7; MONICA IVETTE MUÑOZ PINO, RUT 10.049.022-6;
VERONICA IRLANDA ORELLANA BUSTOS, RUT
8.781.882-9; HELIOS FRANCISCO PUJOL MARTIN, RUT
9.718.429-1; GLORIA ASUNCION RAMOS LOBOS, RUT
8.360.783-1; FRANCISCA ALEJANDRA RAVANAL WALKER,
RUT 15.879.046-7; BENJAMIN SEGUNDO RIQUELME
VASQUEZ, RUT 8.498.629-1; LUCIA CRISTINA ROMERO
CONTRERAS, RUT 7.375.953-6; BRENDA DELICIA SAEZ
ALVEAL, RUT 8.987.969-8; PAMELA VERONICA SALAZAR
SOTO, RUT 10.267.328-K; LUIS ALBERTO SANDOVAL
MEDINA, RUT 11.898.156-1; FELIPE ANTONIO SUANES
DIAZ, RUT 12.488.053-K; KATHERINE ELIZABETH
SUAZO HENRIQUEZ, RUT 16.285.996-K; PEDRO TOBAR
VILLEGAS, RUT 91.730.154-9; ANA MARIA TORRES
SEPULVEDA, RUT 8.046.783-4; CELSIO ENRIQUE VEGA
RIFFO, RUT 12.009.505-6; LUIS ALBERTO VERGARA
FIGUEROA, RUT 8.104.476-7; MARCELA CRISTINA



VILLANUEVA BASTIAS, RUT 14.392.402-5; REGINA ESTER
ASTROZA CONTRERAS, RUT 10.928.035-6; RUTH DEL
CARMEN BECERRA GONZALEZ, RUT 6.778.378-6;
EDUARDO CRISTIAN CARO ANGEL, RUT 9.699.081-2;
CHRISTIAN EDUARDO CARRASCO ROMERO, RUT
9.889.142-0; MAURICIO JAVIER CARRERE VERA, RUT
6.670.840-3; FRANCISCO JAVIER CASTILLO ESPINOZA,
RUT 8.392.755-0; JORGE EDUARDO CHACON AGUIRRE,
RUT 7.193.107-2; OSVALDO CONCHA BAEZA, RUT
9.929.766-2; BERNARDODAGOBERTO DIAZ GUAJARDO,
RUT 6.278.895-K; LUISA ANDREA ESCALONA
VILLAGRAN, RUT 15.491.698-9; RUBEN DEL CARMEN
FIGUEROA BUSTAMANTE, RUT 8.923.090-K; RODRIGO
RAMON FIGUEROA SOTO, RUT 10.043.173-4; MANUEL
ALEJANDRO GARRIDO GONZALEZ, RUT 14.269.503-0;
RUTH ANGELICA GUTIERREZ AEDO, RUT 8.993.069-3;
DORIS ALICIA LAGOS ALARCON, RUT 15.878.007-0;
HECTOR MAURICIO LAGOS GARRIDO, RUT 12.186.992-
6; GONZALO RODRIGO LOPEZ ROJAS, RUT 8.952.919-0;
JOSE ROLANDO MOYA LEIVA, RUT 6.670.419-K;
MAURICIO ANDRES PEDRAZA HENRIQUEZ, RUT
12.969.741-5; ALBERTO PERALTA GODOY, RUT 8.570.524-
5; CARLOS EDUARDO QUINTANA RIQUELME, RUT
7.875.229-7; JOSE ELADIO RAMIREZ NAVARRETE, RUT
8.436.724-9; ALEJANDRA DANIELA REAL TORO, RUT
8.937.349-2; PAMELA PAOLA RIQUELME SANDOVAL,
RUT 12.462.325-1; HERNAN DEL CARMEN VEGA
ORELLANA, RUT 11.288.184-0; JOHN MICHEL
FERNANDEZ NAVARRO, RUT 13.943.892-2; MARIA
JACQUELINE GONZALEZ CEA, RUT 9.426.321-2; MARIA
ELIANA GUTIERREZ CUEVAS, RUT 10.655.314-9; MARIA
CECILIA IBAÑEZ ANDRADE, RUT 7.373.705-2; JOSE ADAN

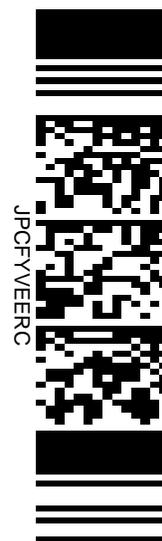


JORQUERA MONSALVEZ, RUT 11.419.700-9; FERNANDO JAVIER MENDOZA QUINTANA, RUT 14.538.283-1; OSVALDO TEODORO NAWRATH QUILAPAN, RUT 7.537.482-8; VICTOR MANUEL NEIRA RIVERA, RUT 3.231.197-0; JORGE ANDRES REBOLLEDO HORMAZABAL, RUT 15.999.230-6; ANA MARIA ROZAS SANHUEZA, RUT 12.734.619-4; KATHERINE VIVIAN SAEZ MARTINEZ, RUT 13.113.362-6; OLIVERIO FLAVIO SANHUEZA SIERPE, RUT 8.759.356-8; JULIO FERNANDO SANTI CONA, RUT 13.393.677-7; JAVIER EDUARDO SILVA JARA, RUT 17.371.537- 4; RODRIGO ALEJANDRO TRECANA TRONCOSO, RUT 15.920.910-5; BENJAMIN BALOY TROMELAO DELGADO, RUT 11.796.807-3; RODRIGO ALEJANDRO VALDES DIAZ, RUT 12.330.152-8; JOSE SANTOS ALBORNOZ VALLEJOS, RUT 9.066.785-8; JOSE HUMBERTO BASCUR ANABALON, RUT 12.557.497-1; JUAN CARLOS BASCUR QUIROZ, RUT 12.325.538-0; JOSE SEGUNDO BURGOS GALLARDO, RUT 8.841.862-K; JORGE FRANCISCO CARRASCO MORENO, RUT 14.235.342-3; RAUL MAURICIO CHAVEZ ORTEGA, RUT 10.408.981-K; YURI MANUEL CID VARGAS, RUT 11.579.571- 6; RODRIGO HERNAN CIFUENTES ALVARADO, RUT 8.550.621-8; LUISA ANGELICA CORTES OLEA, RUT 13.945.445-6; JOSE HERNAN DIAZ RODRIGUEZ, RUT 12.129.102-9; BERNARDO MARCELO ECHEVERRIA BRIONES, RUT 9.695.516-2; CRISTIAN ROGELIO GALLARDO ESCOBAR, RUT 17.272.432-9; CLAUDIO PATRICIO HUME CAMPANO, RUT 9.401.511-1; MIGUEL PEDRO INFANTE SEGUEL, RUT 12.558.691-0; JUAN ADOLFO IRAIRA GARCIA, RUT 14.031.541-9; CARLOS PEDRO MATUS VEGA, RUT 13.391.386-6; EDISON ALEXIS MATUS VEGA, RUT 14.473.050-K;



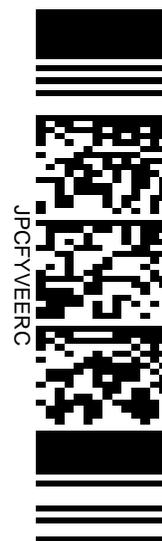
MARLENE MERCEDES MERINO TOLEDO, RUT 8.165.595-2; MARCO ANTONIO MEZA FIGUEROA, RUT 14.264.526-2; ROBERTO ALFONSO MORENO MUÑOZ, RUT 15.810.546-2; SEGUNDO ANSELMO NECUL ANCANAO, RUT 15.209.346-2; ALVARO GUSTAVO ORELLANA MOYA, RUT 12.984.960-6; JORGE ARNOLDO PEREZ PINEDA, RUT 8.616.367-5; DAVID FELICIANO RAMIREZ GUTIERREZ, RUT 14.249.211-3; ANDRES ARCANGEL SALINAS OSSES, RUT 17.205.231-2; CARLOS RODRIGO SANHUEZA SEGUEL, RUT 13.145.657-3; INGRID LORENA SOTO QUEZADA, RUT 11.156.095-1; VICENTE LUIS SOTOMAYOR MUÑOZ, RUT 11.407.148-K; JOSE ADAN VALDEBENITO JIMENEZ, RUT 11.699.393-7; RAMON HECTOR VALLEJOS INOSTROZA, RUT 12.556.866-1; MARCOS JOSSIE VENEGAS VENEGAS, RUT 9.735.424-3; y ROSENDO ANTONIO AVARIA LOPEZ, RUT 9.906.958-9, en contra de la CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL, representada por su Director Ejecutivo, Rodrigo Munita Necochea, ambos domiciliados en Paseo Bulnes N° 285, Santiago Centro, Región Metropolitana

Fundamenta el recurso, señalando que son trabajadores de la Corporación Nacional Forestal –CONAF-, la que constituye una entidad de derecho privado que se rige por sus estatutos, por las normas del Código Civil en lo referido a las corporaciones y fundaciones, y por el Decreto N° 1540, de 20 de mayo de 1966, del Ministerio de Justicia, que le otorgó personalidad jurídica, y cuyos miembros activos son el Servicio Agrícola y Ganadero, el Instituto de Desarrollo Agropecuario y la Corporación de Fomento de la Producción. Que el objeto de CONAF es contribuir a la conservación, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales y áreas silvestres protegidas del país. Que CONAF no tiene la calidad jurídica de un órgano de la Administración del Estado, ya que al ser



una corporación de derecho privado sin fines de lucro, queda inmediatamente excluida como integrante de la Administración del Estado, conforme el concepto orgánico contenido en el artículo 1° de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. En consecuencia, refiere que se le aplican las normas relativas a los recursos financieros para los efectos de su administración, contabilidad y rendición, y por ello es que -para esos efectos precisos- CONAF forma parte del sector público, acorde con en el artículo 2° del Decreto Ley N° 1.263, de 1975, Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, y, por consiguiente, se encuentra sujeta -en ese único y exclusivo ámbito- a la fiscalización de la Contraloría General de la República. No obstante que al poseer la recurrida la naturaleza jurídica de una corporación de derecho privado, el personal de la misma se rige por las normas del Código del Trabajo, lo que tiene pleno reconocimiento en su Reglamento Orgánico, pues el artículo quinto de dicho texto normativo señala expresamente que CONAF es una persona jurídica de derecho privado, “y sus trabajadores se rigen por las disposiciones del Código del Trabajo, y por las normas del Reglamento interno que se consideran incorporadas a los contratos respectivos.

Argumenta que el 21 de octubre de 2021, el Director Ejecutivo de CONAF emitió el Memorandum N° 5165/2021, dirigido a los Presidentes de la Federación Nacional de Sindicatos CONAF (FENASIC, y a la cual se encuentra afiliado el Sindicato al que pertenecen los recurrentes), del Sindicato Nacional de Profesionales CONAF (SINAPROF), del Sindicato de Trabajadores de Empresa CONAF (SITREM), del Sindicato Nacional de Guardaparques y del Sindicato de Trabajadores de Valparaíso, en el cual informa que, con fecha 01 de octubre de 2021, se recibió en CONAF el Informe Final N° 72-21, de la Contraloría General de la República, referido a una auditoría practicada a los gastos en personal autorizados con cargo a fondos públicos, en el período comprendido entre el 01 de octubre de



2019 y el 31 de marzo de 2020, y dicho Director señaló que dentro de los hallazgos observados por la Contraloría General de la República, está aquel relacionado con el aumento de remuneraciones en el último mes de desempeño en uno o más grados del personal en edad de jubilar que se acoge al retiro, hallazgo respecto del cual la Contraloría concluyó en su informe que con ello CONAF habría excedido los límites en materia de disposición patrimonial que afecta a quienes administran recursos públicos, indicándose textualmente en el memorándum que *“por lo que de ahora en adelante CONAF deberá ajustarse estrictamente al principio de legalidad del gasto, en los acuerdos que celebre y los procesos de desvinculaciones que efectúe, no pudiendo realizar futuros aumentos de remuneraciones a menos que exista una norma que autorice dicho gasto”*. Y también se señaló que si bien existen protocolos de acuerdo suscritos entre la Dirección Ejecutiva y las organizaciones sindicales de trabajadores de la CONAF, los que podrían constituir una cláusula tácita de los contratos de trabajo, la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República ha manifestado que las estipulaciones convencionales que autoriza la legislación laboral, como expresión del principio de autonomía de la voluntad, dentro de las relaciones laborales privadas regidas por el Código del Trabajo, conllevan, necesariamente, una libertad de disposición patrimonial, libertad de la cual carecen quienes administran recursos públicos. El acto impugnado finaliza señalando que *“la Corporación Nacional Forestal y de no mediar cambios referentes a esta disposición, se ceñirá estrictamente a lo mandado por dicha Entidad Fiscalizadora, en apego a los principios de la legalidad del gasto y probidad administrativa”*.

Que, conforme a lo anterior, considera que el Director Ejecutivo de CONAF ha comunicado una decisión unilateral de la recurrida de dejar sin efecto sendos protocolos de acuerdos suscritos entre las organizaciones sindicales y la misma CONAF, los cuales reconocen el derecho de sus trabajadores a obtener un aumento de grados cuando se



encuentren en condiciones de jubilarse, derecho que se ha incorporado a sus respectivos contratos de trabajo. Que, en atención a ello, la decisión de CONAF, contenida en el Memorándum N° 5165/2021, constituye una medida ilegal y arbitraria que conculca los derechos fundamentales establecidos en el artículo 19 N° 2, 3 y 24 de la Constitución Política de la República, por lo que debe ser dejada sin efecto para reestablecer el imperio del derecho,

Pide que se acoja el recurso y con ello se ordene que se deja sin efecto el Memorándum N° 5165/2021, de 21 de octubre de 2021, emitido por el Director Ejecutivo de CONAF, y cualquier otro acto posterior derivado del mismo; que se disponga que la recurrida deberá abstenerse de realizar en el futuro cualquier otro acto que pueda implicar un desconocimiento de los efectos de los Protocolos de Acuerdo, especialmente el beneficio de aumento de grado por jubilación, conforme a los parámetros allí establecidos y finalmente se adopten todas las otras medidas necesarias para reestablecer el imperio del derecho; con costas.

Informó FERNANDO LLONA MÁRQUEZ, abogado y Fiscal de la **CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL**, señalando que CONAF es una entidad de derecho privado, creada el 13 de mayo de 1970, en razón de una modificación a los Estatutos de la antigua Corporación de Reforestación, COREF, aprobada mediante el Decreto N° 728, de 5 de mayo de 1970, del entonces Ministerio de Justicia, regida por sus Estatutos y por las normas pertinentes del Código Civil, y por el reglamento sobre concesión de personalidad jurídica, contenido en el Decreto N° 110, de 1979, del citado Ministerio, tal como lo prevé el artículo 1° de los mencionados Estatutos. que sus funciones son eminentemente técnicas como “el servicio forestal del país”, están establecidas en diferentes cuerpos normativos, entre los que se encuentran el Decreto Ley N° 701, sobre fomento forestal; la Ley N° 20.283, sobre recuperación de bosque nativo y fomento forestal; la Ley de Bosques, cuyo texto se encuentra



contenido en el Decreto Supremo N° 4.363, del Ministerio de Tierras y Colonización, del año 1931; el Decreto Supremo N° 733, de 1982, del Ministerio de del Interior, sobre reglamentación del ejercicio de funciones sobre prevención y combate de incendios forestales; y el Decreto Supremo N° 276, de 1980, del Ministerio de Agricultura, sobre quema controlada, el que señala que corresponde a CONAF la prevención, presupresión y supresión o combate de incendios forestales, entre otros. Respecto al personal que se desempeña en la CONAF, en materia de remuneraciones y jornada de trabajo del personal de dotación, se rige por lo dispuesto en los artículos 1° y 21 del Decreto N° 249, de 1973, del Ministerio de Hacienda, Fija Escala Única de Sueldos, sin perjuicio de que la Corporación de derecho privado cuenta con personal transitorio regido por la regulación contenida en el Código del Trabajo.

A mayor abundamiento, afirma que el Dictamen N° E33624/2020, señala entre otras consideraciones que, en suma, CONAF, se trata de una institución que, aunque formada bajo el derecho privado, ha sido creada por el Estado para la satisfacción de necesidades de la comunidad, con un reconocimiento legal que se consagra, precisamente a partir de la dictación del Decreto Ley N° 701, de 1974, para cuyo efecto le han sido atribuidas potestades públicas, siendo financiada a través de los recursos que se consultan anualmente en la Ley de Presupuestos del Sector Público. De esta manera, y no desarrollando CONAF actividades económicas que justifiquen la exclusión del Derecho Administrativo, infiere que esa entidad se enmarca en el concepto de órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. Que los principios constitucionales de transparencia y publicidad, como también el de probidad administrativa, previstos en el artículo 8° de la Constitución Política, resultan aplicables a la Corporación Nacional Forestal. Asimismo, aunque no integra la Administración del Estado, refiere que si forma parte del sector público para efectos del sistema de



Administración Financiera del Estado, acorde con lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto Ley N° 1.263, de 1975, Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, y, por consiguiente, acorde con lo manifestado en el dictamen N° E24.998, de 2020, de la Contraloría General de la República, entre otros, se encuentra sujeta tanto a la fiscalización como a las normas sobre contabilidad pública que compete dictar a dicha entidad de control. En relación a esta facultad fiscalizadora de la Contraloría General de la República respecto de CONAF, sostiene que ésta ya se ha pronunciado en torno a la legalidad del gasto que debe observar la Corporación, a través del dictamen N° 328, de 5 de enero de 2016, el que fue ratificado por el N° 62935, de 25 de agosto del mismo año.

Arguye, además, que mediante el oficio N° E80246, de 24 de febrero de 2021, de la Contraloría General de la República, fue puesto en conocimiento del Director Ejecutivo de la Corporación Nacional Forestal, el Preinforme de Observaciones N° 72, de igual año, con la finalidad de que formulara los alcances y precisiones que, a su juicio, procedieran, lo cual se concretó a través del oficio Ord. N° 160, de 19 de marzo de la misma anualidad, en el cual se indica que el aumento de grado del personal de dotación que se acoge a jubilación proviene de sendos protocolos de acuerdo sindical, los cuales se aplicaron durante años por ser vinculantes de conformidad con la legislación laboral. Luego, la Dirección Ejecutiva de CONAF, con fecha 30 de septiembre de 2021, fue notificada mediante Oficio N° E142926, de Informe Final N° 72, de 2021, que contiene el resultado de la auditoría a los gastos de personal en la Corporación Nacional Forestal, Región Metropolitana. Dentro de los resultados de dicho Informe se verificó que “la remuneración de 25 trabajadores de la CONAF que fueron desvinculados en el período comprendido entre los meses de julio a diciembre de 2019, por acogerse a retiro, fue aumentada en el último mes de su desempeño en unos o más grados -de acuerdo a las modificaciones de contrato tenidas a la vista-, sin que sea posible



apreciar la existencia de alguna causa asociada al cumplimiento de los fines de esa Corporación, que haya justificado dichos incrementos, lo que implicó, además, pagos por concepto de indemnización por años de servicios, de indemnización sustitutiva del aviso previo y de feriado legal y/o proporcional, acorde con las indicadas modificaciones contractuales”. Que la Contraloría concluyó en su informe que con esta conducta CONAF excedió los límites en materia de disposición patrimonial que afecta a quienes administran recursos públicos, como es este caso, en razón de los principios de legalidad del gasto y de probidad administrativa, establecidos en los dictámenes N°s 62.935, de 2016, 15.759, de 2017, y 29.617, de 2018 , por lo que de ahora en adelante CONAF deberá ajustarse estrictamente a dichos principios en los acuerdos que celebre y los procesos de desvinculaciones que realice y que, de continuar pactando individualmente y pagando los aumentos de remuneraciones observados, la Contraloría podría, entre otras acciones, perseguir la responsabilidad administrativa de las autoridades y trabajadores involucrados en los pagos indebidos, iniciar juicio de cuentas y ordenar la restitución los montos cuestionados entre otras acciones que procedan, en virtud de lo preceptuado en la Ley 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, y la Resolución N°10, de 2021, del mismo órgano fiscalizador.

Concluye que su representada no ha incurrido en una acción ilegal, ni arbitraria, que el recurso no es la vía idónea para ventilar asuntos contenciosos de naturaleza laboral; que, asimismo, no se configuran los presupuestos para interponer un recurso de protección: no se trata de derechos indubitados que requieran cautela inmediata, que, a su vez, no se configuran los requisitos para la aplicación del principio de confianza legítima al caso concreto y que existe falta de legitimación activa para interponer la acción, toda vez que la Corporación que representa estaba obligada a acatar lo ordenado por el órgano contralor, por cuanto el aumento de grado del personal en



edad de jubilar carece de justificación legal y, por lo tanto, estaría atentando contra los principios de legalidad del gasto público y probidad administrativa. Que, además, queda claro que por tratarse aquí de la interpretación y efectos de un pacto sindical, la acción es de lato conocimiento y lo que correspondía era interponer la correspondiente demanda laboral por cobro de prestaciones ante el juez laboral competente y no un recurso de protección por una supuesta actuación administrativa, toda vez que el único acto administrativo que se vislumbra en el caso concreto es el Informe Final N°72 de la CGR. Que en este caso no existe una revocación y la invalidación que dejen sin efecto un acto administrativo anterior, sino un Informe Final con observaciones realizado por la Contraloría General de la República en ejercicio de sus facultades legales, y la consecuente corrección efectuada por el ente fiscalizador, lo que no es suficiente para homologar dichas figuras.

Finalmente hace presente que los recurrentes carecen de legitimación activa para interponer un recurso de protección respecto de un derecho que aún no forma parte de su patrimonio. También aduce que esta Corte sería incompetente para conocer, por esta vía, la impugnación de un acto administrativo, dado que aquí debió acudirse a la propia Contraloría, o, en su caso, al tribunal competente en materia laboral si lo cuestionado se relacionaba con la interpretación de un protocolo sindical.

Solicita que se rechace la presente acción declarando que CONAF ha actuado en el ejercicio de sus facultades al dictar el Memorándum N° 5165/2021, de 21 de octubre de 2021, el que no es arbitrario ni ilegal, obrando, consecuentemente, conforme a derecho, y sin que su accionar haya producido una privación, perturbación o amenaza a ninguna de las garantías constitucionales a las que alude la parte recurrente en su libelo; con costas.

Informó la **UNIDAD JURIDICA DE LA CONTRALORÍA REGIONAL DEL BIOBÍO, CONTRALORÍA GENERAL DE**



LA REPÚBLICA, indicando que conforme a lo dispuesto en el artículo 6°, inciso 3°, de la Ley 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, 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, tal como ocurre en la especie.

Complementa su informe señalando que la Contraloría realizó una auditoria a CONAF de la Región del Biobío, con incidencia en el recurso de la especie y cuyos resultados constan en el Informe Final N° 72/2021, de 30 de septiembre de 2021, cuya copia remite.

Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el recurso de protección de garantías constitucionales establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, constituye jurídicamente una acción constitucional de urgencia, de naturaleza autónoma, destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes que en esa misma disposición se enumeran, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, amague o perturbe ese ejercicio.

SEGUNDO: Que, por consiguiente, resulta requisito indispensable de la acción de protección la existencia de un acto u omisión ilegal -esto es, contrario a la ley, según el concepto contenido en el artículo 1° del Código Civil- o arbitrario -o sea, producto del mero capricho de quien incurre en él- y que provoque algunas de las situaciones o efectos que se han indicado, afectando a una o más de las garantías -preexistentes- protegidas, consideración que resulta básica para el análisis y la decisión del recurso que se ha interpuesto.

TERCERO: Que, ahora bien, lo primero que cabe despejar son las alegaciones de carácter formal formuladas en el informe de la recurrida, y de las que se dio cuenta resumidamente en la parte expositiva de esta sentencia.



Sobre el punto, desde luego ha de desecharse la alegación de incompetencia, dado que en el recurso se acusa la vulneración de derechos fundamentales de aquellos que se encuentran tutelados mediante la vía de la acción constitucional de protección (artículo 20 de la Constitución Política de la República), y, por ende, el hecho que pudiere tratarse –en concepto de la recurrida- de un tema que atañe en el fondo a un pronunciamiento de la Contraloría General de la República (que CONAF está obligado a acatar), no se constituye en una cortapisa de carácter orgánica (en razón de la materia) que obstaculice el conocimiento del recurso de que se trata por esta Corte y mediante la vía conservativa intentada. Por lo demás, lo que en la especie se ataca es una comunicación del Director Ejecutivo de CONAF y no directamente el pronunciamiento previo de la Contraloría.

Distinta es la circunstancia que eventualmente pudiere estimarse que la protección propiamente dicha no es la vía idónea para ventilar la discusión que se ha traído a estrados, toda vez que esto último incide en una cuestión de orden funcional, empero no quita la competencia natural que tiene este tribunal para conocer y resolver la precisa y concreta acción constitucional interpuesta en autos.

Y exactamente lo mismo puede decirse en cuanto a una posible competencia de la jurisdicción laboral y relativa a la interpretación de un protocolo sindical, lo que se relacionaría con lo que en esta causa se ha pedido. Análogamente, esto no obsta a la competencia de esta Corte en esta sede conservativa.

CUARTO: Que la falta de legitimación activa que también se alega por la recurrida, tampoco llevará mejor suerte, ya que la sola circunstancia de tratarse la esbozada de una mera expectativa de los recurrentes (el mejoramiento de sus grados (remuneracionales) en el tiempo inmediatamente anterior a su jubilación), no le quita a la actuación que se denuncia en el recurso su carácter de amenaza al derecho a cuyo respecto se solicita protección, en la medida que

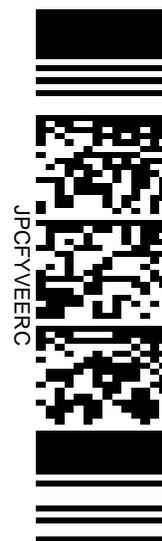


aquéllos afirman que se trataría de un derecho adquirido que deviene de la interpretación y aplicación práctica de sus contratos.

Otra cosa es establecer si aquí se está o no en presencia de un derecho indubitado e incontrovertido, pero esto mira precisamente el objeto y finalidad de la acción de protección y, como es obvio, se distancia del concepto propio de la “legitimación en causa” o de su carencia, y lo mismo basta hacer extensivo a otras argumentaciones – bastante curiosas, digámoslo- que en el informe se pretende vincular también con el instituto procesal de la legitimación.

QUINTO: Que, ahora bien, de lo sintetizado en lo expositivo de este fallo, todo lo cual aparece corroborado con los antecedentes allegados a la causa, fluye que lo que en resumen se reprocha en el recurso es una comunicación que hizo llegar el Director Ejecutivo de la Corporación Nacional Forestal (CONAF), a través del denominado Memorándum N° 5165/2021, de 21 de octubre de 2021, donde se informa que debido a un pronunciamiento de la Contraloría – Preinforme de Observaciones N° 72, más arriba singularizado (y comunicado a CONAF por oficio N° E80246, de 24 de febrero de 2021)-, y en consideración principalmente al principio de legalidad del gasto, no procede aumentar en grado al personal en edad de jubilar, ya que esta práctica carece de justificación legal y debe ponérsele fin, puesto que lo dictaminado por la Contraría es vinculante para dicha Corporación.

Los recurrentes, si bien reconocen la procedencia de la fiscalización de Contraloría en cuanto al ámbito de los recursos financieros, aducen que el personal de CONAF se rige en sus relaciones laborales por la normativa del Código del Trabajo, razón por la cual la decisión unilateral de la recurrida es ilegal y arbitraria, en la medida que deja sin efecto protocolos de acuerdos suscritos entre las organizaciones sindicales (de alguna de las cuales son miembros los recurrentes) y dicha Corporación, afectando así derechos que se han incorporado (en forma tácita) a sus contratos de trabajo.



Esa es, en síntesis, la problemática que se postula sea resuelta en la presente sede de protección.

SEXTO: Que lo primero que se advierte en cuanto al tema debatido, es que esta situación se origina medularmente en base a la verdadera indeterminación jurídica en que, desde sus orígenes, se encuentra la referida CONAF.

En efecto, y tal como surge de lo indicado en sus presentaciones, tanto por la recurrente como por la recurrida, la aludida Corporación, por antonomasia, se trata de una de derecho privado, empero que fue formada por órganos de la Administración del Estado y precisamente para cumplir, en esencia, fines de interés público orientados a la satisfacción de necesidades públicas, percibiendo a tales efectos financiamiento del erario nacional.

La CONAF constituye, de esta manera, un verdadero híbrido, ya que por un lado es una corporación privada, sin fines de lucro, y por otro, al recibir fondos públicos, pasa a integrar el llamado “Sector Público” (artículo 2° del Decreto Ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado).

Y este peculiar escenario, como puede lógicamente avizorarse, apareja, entre otras consecuencias, la suerte de indeterminación e indefinición normativa -un sistema a las claras híbrido- en que se encuentran hasta la actualidad sus trabajadores.

SÉPTIMO: Que, sin embargo, todo ello pretendió ser resuelto mediante la Ley 18.348, de 1984, (que creaba la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables), seguida por la Ley 18.362 (también de ese mismo año y Sobre Áreas Silvestres Protegidas), empero ninguna de ellas entró en vigencia, pues hasta ahora, y a pesar del tiempo transcurrido, no se ha dictado el Decreto Supremo de disolución de la corporación de derecho, privado denominada Corporación Nacional Forestal, pues sólo una vez disuelta que fuera ésta, pasaba entonces a regir, de ahí en más, el nuevo organismo que se creaba, ahora como una institución autónoma del



Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Incluso ya el año 2008, el Excmo. Tribunal Constitucional advirtió esta anomalía normativa (Rol 2024-2008) y, de paso, exhortó a los poderes co-legisladores a corregir esta situación. No obstante, hasta la hora nada ha ocurrido.

OCTAVO: Que teniendo en cuenta lo que se ha venido explicando, y en concepto de esta Corte, en la situación en debate no es dable advertir la existencia de los derechos adquiridos de que se habla en el recurso. Es más, como la CONAF, según ya se dijo, se encuentra bajo el control y supervigilancia del órgano contralor, evidentemente sus Dictámenes le son vinculantes, en la medida que las interpretaciones jurídicas emanadas de la Contraloría General de la República sobre materias de su competencia, constituyen lisa y llanamente verdaderas instrucciones para los órganos e instituciones en cuanto al entendimiento y alcances que debe asignársele a determinadas normativas.

Y aquí, en base a los principios de legalidad del gasto y de probidad administrativa, la Contraloría señaló la improcedencia de los encasillamientos remuneracionales de que se trata, y esta instrucción, según lo expuesto, es vinculante y obligatoria para el Director Ejecutivo de la CONAF.

NOVENO: Que es cierto que en base a normas del derecho del trabajo, lo que más arriba se ha venido exponiendo pudiere conflictuar con supuestos derechos adquiridos por convenios y protocolos celebrados con los respectivos sindicatos de trabajadores, pero también es efectivo que estando aquí en juego dineros públicos –tal como se ha dejado en claro con la documentación aparejada y emanada de la Contraloría-, el procedimiento del recurso de protección -de carácter breve y sumario, y no declarativo de derechos- no resulta ser la vía idónea y adecuada donde dichos intereses en controversia pudieren conocerse y resolverse, concretamente mediante el análisis pormenorizado de alegaciones, defensas y probanzas que permitan al



órgano jurisdiccional arribar a una solución precisa y clara en cuanto al conflicto de reglas que se ha advertido.

Otras son las vías y sedes donde todo ello debe de ser dirimido y donde se declare, en un procedimiento declarativo de cognición, el derecho que debe prevalecer.

DÉCIMO: Que, entonces, y sin que sean menester otras disquisiciones, el recurso habrá de ser resuelto en consecuencia.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo previsto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y en el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema sobre la materia, se resuelve:

I.- Que se desestiman las alegaciones de incompetencia y de falta de legitimación, formuladas por la recurrida, y

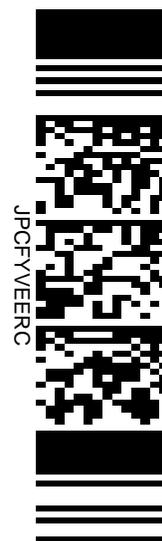
II.- Que **se rechaza**, sin costas, el recurso de protección interpuesto en estos autos en contra de la Corporación Nacional Forestal.

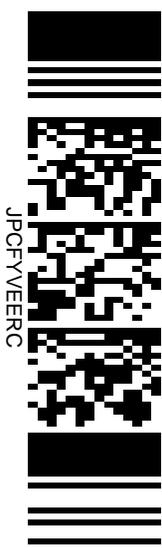
Regístrese, notifíquese y, en su oportunidad, archívese.

Para la dictación de este fallo, según consta en autos, se hizo uso de la facultad establecida en el artículo 82 del Código Orgánico de Tribunales.

Redacción del ministro titular don César Gerardo Panés Ramírez.

Rol N° 13.559-2021 – Protección.-





JPCFVVEERC

Pronunciado por la Cuarta Sala de la Corte de Apelaciones de Concepción integrada por Ministro Cesar Gerardo Panes R., Ministro Suplente Waldemar Augusto Koch S. y Abogada Integrante Marioa Jose Menchaca W. Concepcion, seis de abril de dos mil veintidós.

En Concepcion, a seis de abril de dos mil veintidós, 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> o en la tramitación de la causa.
A contar del 02 de abril de 2022, la hora visualizada corresponde al horario de invierno establecido en Chile Continental. Para la Región de Magallanes y la Antártica Chilena sumar una hora, mientras que para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar dos horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>