

C.A. de Santiago

Santiago, treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco.

Visto y teniendo presente:

Primero: Que comparecen don Ricardo Encina Herrera y doña Carolina Torres Bascur, abogados, actuando en representación de doña [REDACTED], don [REDACTED] y don [REDACTED], todos empleados, y en contra de la Contraloría General de la República y de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (DRIFROL), por el acto que consideran ilegal y arbitrario consistente en “rechazar los recursos de reposición deducidos por nuestros representados en contra de la Resolución Exenta N° 14397, de fecha 24 de Septiembre del 2024, respecto de la Resolución Exenta N° 9201, de fecha 21 de junio de 2024, la cual mantuvo la obligación de restituir el 50% de las asignaciones percibidas, de carácter remuneratorio en moneda extranjera, entre septiembre de 2013 y agosto de 2018”, vulnerando de este modo las garantías que la Constitución Política de la República les asegura en su artículo 19 N° 1, 2 y 24.

Al respecto expresan que todos los recurrentes, al tiempo de los hechos, eran funcionarios de la recurrida DIFROL, y fueron destinados a prestar servicios a la embajada de Chile en Perú durante un período situado entre septiembre de 2017 a agosto de 2018 -en el caso de la señora [REDACTED]- septiembre de 2014 a agosto de 2015 -en el caso del señor [REDACTED]- y noviembre de 2017 a agosto de 2018 -en el caso del señor [REDACTED]. Adicionan, con las particularidades de cada caso, que todos los protegidos tomaron conocimiento de la información proporcionada por DIFROL consistente en que existía en error en el cálculo de las remuneraciones en dólares que percibieron durante el periodo de septiembre 2013 a agosto de 2018, yerro que también se contenía en el Manual del Funcionario.

Dan cuenta que DIFROL, por Oficio N° 296 de 25 de febrero de 2019, solicitó a la Contraloría General de la República la liberación de la restitución de los fondos, y en el caso del segundo y tercer recurrentes, pidieron individualmente la condonación de la deuda.

Señalan que el 21 de junio 2024 se dictó la Resolución 9201/2024 por parte de la Contraloría General de la República que resolvió sobre las condonaciones, acogiendo parcialmente las solicitudes formuladas por los funcionarios, disponiendo que debían pagar el 50% de la deuda total. Adicionan que el 28 del mismo mes y año, cada funcionario presentó un



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

Código: CJVHXTLNSSQ

recurso de reposición ante ese órgano, quien, mediante Resolución 14397/2024 de 24 de septiembre de 2024, procedió a su rechazo.

Añaden que con posterioridad se les comunicó la obligación de pagar las siguientes sumas: en el caso de la señora [REDACTED], 72 cuotas por un monto aproximado de \$ 10.108.224; en el caso del señor [REDACTED], la suma aproximada de \$ 8.783.088; y en el caso del señor [REDACTED] aproximadamente la suma de \$ 6.051.968, en 32 cuotas.

Bajo el título “fundamentos normativos para sostener la arbitrariedad o ilegalidad en lo resuelto por la Contraloría y el Servicio”, expresan que se ha solicitado la condonación de la deuda, que atribuye a un error del Servicio, y que no resulta imputable a los protegidos, de modo que radicar las consecuencias de aquel en el patrimonio de estos, constituye un actuar ilegal y arbitrario.

Sostiene que los protegidos se encontraban de buena fe y recibieron estos montos por concepto de una remuneración legítima y procedente. No sabían y tampoco tenían como saber el error de cálculo que la DIFROL luego les informó, “y que les afectaría en algunos casos 8 años después de sus destinaciones como es respecto de don [REDACTED] cuya destinación fue del año 2014 al año 2015, sin aplicarse la prescripción de la misma”.

Alegan que actualmente los montos son excesivos y onerosos, así como una carga económica imposible de mantener, dado que los recurrentes perciben menos de un millón de pesos de remuneración líquida, en circunstancias que el pago se ha determinado en cuotas fijadas en UTM, que generarán un interés del 12 %. Advierten que todos los protegidos bordean los 70 años.

También apuntan que existe un Manual (Orden del Servicio N° 7 del 3 de mayo de 2016) confeccionado con la finalidad de ser una guía práctica para el funcionario a ser destinado, donde aparece un modelo de cálculo de remuneraciones como orientación, que la buena fe de su parte, consistente en que de la lectura de este manual, se desprendía que la forma de pago era regular. Así indican que en reunión de 10 de diciembre de 2109, el Jefe Administrativo comentó que el Manual adolecía de un error en relación al cálculo de las asignaciones.

Luego señalan que la “Resolución Exenta N° 9201/2024 de fecha 21 de junio resuelve negativamente las solicitudes de condonación total de los funcionarios y la Resolución Exenta 14397/2024 del 24 de septiembre de



2024, es la que se pronuncia rechazando la reposición interpuesta por todos ellos”.

En cuanto a la Contraloría General de la República, acusan que lo resuelto *“no contiene fundamento suficiente para aplicar aquellos criterios o soluciones contenidos en la Ley 10.336 que, en casos como los de nuestros representados, permiten la condonación total de lo percibido de buena fe y con justa causa de error, por así disponerlo el artículo 67 inciso cuarto de la citada Ley. Existe en los pronunciamientos del Órgano de Control, infracción al principio de razón suficiente, para explicar por qué se omite el ejercicio de la facultad contenida en el inciso cuarto del anotado precepto, el cual señala que salvo que la obligación derive de una sentencia judicial, el Contralor podrá, por resolución fundada, liberar totalmente de la restitución o pago de las anotadas remuneraciones, cuando a su juicio, hubiere habido buena fe o justa causa de error”*.

Agregan, por otra parte, que la normativa aplicable contempla un doble sistema de reajuste, lo que torna altamente gravosa la carga que pesa sobre los actores; y aducen que *“es del caso señalar que también corresponde aplicar la prescripción, considerando las fechas del origen de las deudas (2014 a 2015, y 2017 a 2018), la no procedencia de reparo que hubiere producido la interrupción o suspensión del plazo, para deducir las acciones respectivas”*.

En cuanto al fondo, acusan infracción al principio de juridicidad, dado que las recurridas habrían provocado un daño patrimonial a los protegidos, y que, cumpliéndose los requisitos legales, no ejercieron las facultades para condonar el total de la deuda, producto de un error que ellos no generaron. También, apunta que no aplicaron la prescripción.

A su vez, indican que ambas recurridas *“incumplieron con su obligación de no afectar con sus propios errores el patrimonio de personas como lo son los funcionarios recurrentes”*.

Afirman que *“el acto administrativo que rechaza la aplicación del mecanismo de la condonación, se limita a describir las normas que permiten el ejercicio de esta potestad-deber, sin precisar o indicar la real motivación del acto administrativo”*, mientras que *“no se desarrollan argumentos que puedan aplicar los principios de proporcionalidad y razonabilidad, para justificar la decisión adoptada, que afecta a los reclamantes y que les traslada injustamente la carga de reparar los perjuicios de las decisiones que ellos no provocaron. Con esto no existen los necesarios fundamentos de los*



actos administrativos que permiten descartar la sospecha de desviación de poder y abuso de la administración del Estado”.

Finalmente, solicitan que esta Corte de Apelaciones acoja el recurso, “resolviendo el cese de los descuentos fijados por la Contraloría, disponiendo que se restituyan los montos que se hayan descontado, con expresa condena en costas”.

Segundo: Que el Director Nacional de Fronteras y Límites del Estado, evacuando informe, expresa:

Afirma que DIFROL nada ha tenido que ver con el hecho de no haber accedido a la solicitud de los funcionarios reclamantes para obtener la condonación total de los montos requeridos para devolución -como se señala de manera expresa en el recurso-, dado que ello fue resuelto exclusivamente por la Contraloría General de la República, en virtud de sus facultades legales.

Señala que su parte hizo ver en su oportunidad, por Oficio Pub N° 296, de 25 de febrero de 2019 que, en su opinión, respecto de los funcionarios afectados concurría la buena fe, toda vez que la restitución que debían efectuar se produjo por un error del área de remuneraciones de DIFROL, teniendo en consideración además que se trataba de un proceso complejo de cálculo, y que las liquidaciones de sueldo respectivas no permitían una fácil comprensión del procedimiento de pago de remuneraciones en dólares.

Sin embargo, explica, la solicitud de liberación de restitución efectuada por DIFROL a favor de los funcionarios afectados -incluyendo a los reclamantes- fue desoída y finalmente desestimada por el Órgano Contralor, por Oficio N° 5.587, de fecha 4 de marzo de 2020.

Añade que, con posterioridad, al momento de pronunciarse sobre las solicitudes individuales de condonación presentadas por todos los funcionarios afectados, mediante Resolución Exenta N° 9201/2024, de 21 de junio de 2024, la Contraloría General de la República las acogió parcialmente, liberándolos de la obligación de restituir el 50 % de los montos que adeudaban y otorgando facilidades para el saldo, fijando en forma detallada las sumas que cada cual debía devolver.

Da cuenta que, luego, los funcionarios requeridos presentaron un recurso de reconsideración ante el Contralor General de la República que desestimado por Resolución Exenta N° 14387/2024, de 24 de septiembre de 2024, y que, a todos el ente contralor les notificó personalmente a sus



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

Código: CJVHXTLNSSQ

correos institucionales el contenido de las últimas dos resoluciones, luego de lo cual y habiéndose notificado la última resolución del Órgano Contralor en esa fecha, DIFROL debió necesariamente empezar a descontar los montos de saldo de deuda que fueran determinados en la Resolución Exenta N° 9201/2024 antes citada, incluyendo el interés mensual devengado a favor del Fisco, contemplado en el artículo 146 de la Ley N° 10.336, a partir de octubre de 2024.

Adiciona que la resolución de la Contraloría General de la República establece una obligación a DIFROL, esto es, remitir en su oportunidad a ese Órgano, *"un informe detallado del cumplimiento de los descuentos de las cuotas y el interés mensual aplicado, ambos en pesos, acompañando las liquidaciones de remuneraciones que den cuenta de los descuentos respectivos ..."*

Apunta que, en definitiva, es la Contraloría General de la República la que en uso de sus facultades ha desestimado sucesivamente la solicitud de liberación de restitución que le formulara el Servicio; que luego acogiera parcialmente las solicitudes individuales de condonación de los funcionarios involucrados de reintegrar el 50% de los montos adeudados, pero disponiendo que deben devolver el 50% restante en la forma que aquella misma detalla, y que finalmente procediera a desestimar los recursos de reconsideración presentados por dichos funcionarios, lo cual los ha llevado a presentar un recurso de protección.

Seguidamente, explicita antecedentes relativos al hallazgo del error en el cálculo de las remuneraciones que se relaciona con estos hechos, en vinculación con la situación de cada recurrente, así como a la determinación de responsabilidades disciplinarias.

En definitiva, descarta haber incurrido en afectación de la legalidad y los derechos constitucionales invocados, dado que se ha limitado a ejercer sus funciones conforme a la normativa que la rige.

Tercero: Que informa doña Carolina Beatriz Requena Duschner, fiscal de la Contraloría General de la República, por orden de la señora Contralora General, quien solicita el rechazo del recurso.

Al respecto, en primer lugar, expresa que mediante la Resolución Exenta N° 9201 de 2024 resolvió las solicitudes de condonación de deuda presentadas, entre otros, por doña [REDACTED] y los señores [REDACTED] y [REDACTED], las que se produjeron por percibir indebidamente remuneraciones en moneda extranjera, entre septiembre de



2013 y agosto de 2018, mientras prestaban funciones en el extranjero, lo que fue observado y pesquisado por la DIFROL con ocasión del “Informe de revisión de remuneraciones en dólares”, mediante el cual se realizó una verificación interna del pago de dichos emolumentos al personal de esa institución destinado al exterior, advirtiendo que, por un error en la fórmula de cálculo aplicada, recibieron en exceso montos adicionales a los que realmente les correspondían.

Añade que, en el mismo acto, se precisó que la existencia de pagos irregulares implicó un perjuicio patrimonial al Fisco, cuyo monto total asciende a la suma de \$ 81.004.367, al mes de octubre de 2022, y que el Organismo de Control se encuentra en la obligación de arbitrar las medidas necesarias tendientes a obtener su resarcimiento, por cuanto la Constitución y la ley le asignan la función de resguardar el patrimonio público.

En relación a la petición de liberación total de las deudas, se consignó en dicha resolución, que el Contralor General está facultado, en uso de las atribuciones previstas en el artículo 67 de la Ley N° 10.336, a liberar total o parcialmente la restitución de lo adeudado, en el porcentaje que pondere, cuando, a su juicio, hubiere habido buena fe o justa causa de error, y considerando además, las circunstancias que generaron la deuda, la capacidad económica del interesado y por sobre todo, el resguardo del patrimonio público.

En cuanto a la pertinencia de liberar total o parcialmente a los funcionarios de la restitución de la deuda solicitada, su parte concluyó que el motivo de su procedencia deriva de la percepción indebida de un estipendio, lo que implicó un enriquecimiento sin causa. Sin embargo, se tomó en consideración la buena fe y justa causa de error por parte de los recurrentes, lo que permitió que se acogieran parcialmente dichas solicitudes, liberándolos de la obligación de reintegrar el 50 % de los montos que adeudan, y otorgándose facilidades para la restitución del saldo. También se indicó que de acuerdo con lo establecido en el artículo 146 de la Ley N° 10.336, dichas deudas devengan un 12 % de interés anual en favor del Fisco.

Luego, en contra de la Resolución Exenta N° 9.201, de 2024, los interesados presentaron recurso de reposición, alegando sobre: (i) el interés aplicado, (ii) el tiempo transcurrido desde la percepción de los montos, (iii) la pretendida liberación total del monto adeudado y (iv) las facilidades para la



restitución. Detalla el modo en que la Resolución Exenta N° 14.397 de 2024 abordó cada materia, desestimando las alegaciones planteadas.

Posteriormente, alega que ambas resoluciones no producen agravio a los recurrentes (sic), sino que constituyen un beneficio en su favor, dada la liberación parcial de deudas, y facilidades para restituir los montos, en aplicación de los criterios uniformes de la entidad de control sobre la materia, al otorgar a los recurrentes la condonación de la mitad de la deuda y facilidades de pago para efectuar el entero del saldo, lo que, por cierto, ninguno de los actores desconoce.

Enseguida, alega que el asunto planteado es ajeno a la naturaleza cautelar del recurso de protección, pues, los recurrentes no han intentado amparar un derecho indubitado y no disputado, como se advierte claramente de la sola lectura del libelo, sino que lo perseguido en definitiva es que se otorgue la condonación total de las sumas que percibieron indebidamente.

Además, advierte que acoger el recurso de protección y, en definitiva, conceder por esta vía la condonación total de la deuda, implicaría que este Tribunal estaría sustituyendo a la Contraloría en su facultad legal para resolver respecto de las condonaciones y facilidades de pago, lo que sentaría un precedente para concluir como inocua la vía administrativa desplazando estos asuntos directamente al ámbito jurisdiccional.

A lo anterior suma que la discusión sobre la prescripción también es un asunto ajeno a la naturaleza cautelar del presente arbitrio, dado que no puede ser declarada por esta Corte de Apelaciones, toda vez que de por sí transforma en dubitado el derecho, y exige la sustanciación de un juicio de lato procedimiento, lo que es ajeno a los fines de la presente acción cautelar.

A su vez argumenta en torno a la ausencia de ilegalidad y arbitrariedad, para luego referirse al fondo del asunto, contexto en que menciona la facultad del Contralor de libertar total o parcialmente la restitución, dando cuenta que se trata de una atribución privativa, que implica un análisis de las circunstancias específicas que concurran en cada situación en particular, por lo que la decisión de condonar en forma parcial y además, con facilidades la deuda, se ajusta a derecho, encontrándose dentro del marco legal en atención al carácter facultativo de la norma.

Indica que en el presente caso nos encontramos en el contexto de remuneraciones mal percibidas en moneda extranjera por los actores entre septiembre de 2013 y agosto de 2018, producto de una mala aplicación de la fórmula de cálculo por parte de la DIFROL, lo que considera útil de destacar,



pues significa que los interesados no debieron percibir esos emolumentos en la cantidad que fueron recibidas, circunstancia que no se ve alterada aun cuando se encuentren de buena fe y que no hayan intervenido en el error de cálculo o concurran en ellos justa causa de error.

En ese sentido, tal como lo ha señalado la jurisprudencia administrativa de esa Contraloría General, contenida entre otros, en los dictámenes Nos 58.957 de 2012, y E115.746, de 2021, se produce un enriquecimiento ilícito a favor de el o los funcionarios en desmedro del patrimonio de la institución de que se trate, surgiendo la obligación de reintegrar las sumas mal percibidas; debiendo los organismos públicos, en el ejercicio de sus funciones, hacer efectivos los créditos de que sean titulares, y adoptar, conforme con la normativa vigente, los resguardos pertinentes para obtener el resarcimiento de los perjuicios ocasionados por la percepción indebida de remuneraciones.

Así, la obligación de restituir que pesa sobre los interesados es independiente de la causa por la cual se percibieron los emolumentos indebidos, lo sea porque es producto del error del servicio o porque hubieren intervenido los funcionarios en su percepción. En tal contexto, es que no ha existido perjuicio alguno de los actores (sic), pues solo se les está obligando a restituir el 50% de la totalidad de los montos que nunca tuvieron derecho a percibir y con las facilidades ya latamente mencionadas, en otras palabras, se les concedió la solicitud de condonación, pero en forma parcial, toda vez que la total implicaría un enriquecimiento sin causa por parte de los recurrentes.

Acerca del alegato relativo a que la Contraloría General no ha dado razones que justifiquen porque únicamente concedió el 50 % de la condonación y no el 100 %, aduce que sí existen, por cuanto ha fijado criterios objetivos por medio de la emisión del dictamen N° 43.895, de 2016, aplicable en la especie, que en su punto III, sobre el alcance de la liberación, indica que “se liberará totalmente de la restitución en aquellos casos en que la deuda no exceda de 1 unidad tributaria mensual. En los demás casos, se liberará total o parcialmente, en el porcentaje que se pondere, considerando las circunstancias que generaron la deuda, la capacidad económica del interesado, y el resguardo del patrimonio público”. En consecuencia, los criterios que esta Contraloría General debe seguir para otorgar el beneficio de condonación a un funcionario que lo solicita son: “1) las circunstancias



que generaron la deuda; 2) la capacidad económica del interesado y 3) el resguardo del patrimonio público”.

Sumado a lo anterior expresa que se tuvo en consideración, por un lado, la buena fe y justa causa de error en favor de los recurrentes y, por otro, la obligación de restituir lo percibido indebidamente ya que de lo contrario habría enriquecimiento sin causa para los actores, lo que conlleva a concluir que existió a todas luces un equilibrio en la condonación de un 50% de la deuda por emolumentos mal percibidos donde, además, se concedió las facilidades en cuotas de acuerdo a los criterios seguidos por esta entidad de control.

Agrega que la entidad fiscalizadora ha resuelto fundadamente respecto de su decisión respetando los parámetros o criterios que ella se ha impuesto para ejercer esta facultad, por lo que no cabe afirmar la falta de razones para adoptar la decisión de condonar el 50% de la totalidad de la deuda, como expresan los actores. Respecto de la alegación de proporcionalidad, considera relevante aclarar que dicho criterio o parámetro rige en materia de sanciones administrativas, según el cual debe existir una relación entre la gravedad de la conducta realizada y la sanción propuesta, sin embargo, en la especie, no nos encontramos frente al ejercicio de la potestad sancionadora.

Finalmente, sobre el argumento de los actores sobre el supuesto incumplimiento de la obligación de no afectar con sus propios errores el patrimonio de personas, que se encuentra en el punto 5.3 en el siguiente tenor “con su actuar la DIFROL y la Contraloría General, incumplieron con su obligación de no afectar con sus propios errores el patrimonio de personas como lo son los funcionarios recurrentes”, reitera que dicho organismo tiene la obligación de adoptar las medidas que permitan resarcir el patrimonio afectado por un desembolso improcedente, y que la Contraloría General ha actuado dentro del ámbito de sus atribuciones al otorgar facilidades para materializar el correspondiente reintegro de los montos, con motivo del enriquecimiento ilícito de los recurrentes.

Cuarto: Que aparece pertinente recordar que el recurso de protección de garantías constitucionales establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, constituye jurídicamente una acción de naturaleza cautelar, 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 arbitrario o ilegal que impida, amague o moleste ese ejercicio.

Consecuentemente, constituye requisito indispensable de admisibilidad la constatación de la existencia de un acto ilegal, esto es, contrario a la ley, o arbitrario, producto del mero capricho de quien incurre en él, que provoque alguna de las situaciones que se han indicado y que afecte, además, una o más de las garantías constitucionales protegidas por el citado artículo 20 de la Carta Fundamental.

Quinto: Que sobre la existencia de los actos impugnados no existe discusión que corresponden a la Resolución N° 9201/2024, de 21 de junio de 2024, por medio de la cual la Contraloría General de la República acogió parcialmente las solicitudes formuladas por los funcionarios disponiendo que debían pagar el 50% de la deuda total, y la Resolución N° 14397/2024, de 24 de septiembre del mismo año, que rechazó la reposición que se dedujo en contra de la primera.

Sexto: Que en relación con la alegación de la Contraloría General de la República de no ser esta la vía para resolver la controversia que se suscitó, se debe considerar que el recurso en análisis es un remedio procesal breve y sumario destinado al amparo inmediato del afectado frente al abuso de un tercero, y puesto que tiene tal finalidad es que se plantea que su interposición deja a salvo todas las acciones que sean pertinentes para la tutela jurídica ordinaria de los derechos del agraviado.

En otro orden de consideraciones lo que se denuncia por esta vía es que las recurridas habrían incurrido en actos arbitrarios e ilegales que conculcan las garantías constitucionales que al efecto se indican protegidas por el artículo 20 de la carta fundamental, de modo que el asunto planteado se encuadra en la hipótesis prevista por dicha norma constitucional, situación que, por ende, hace que la presente acción cautelar sea, precisamente, la vía idónea para resolver el conflicto promovido.

Séptimo: Que del mérito de los antecedentes se puede tener por establecido lo siguiente:

1°.- Por Oficio N° 296, de 25 de febrero de 2019, el Director Nacional de Fronteras y Límites del Estado, solicitó a la Contraloría General de la República que liberara de restitución respecto de los funcionarios que indica. Señaló que funda la solicitud en lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley N° 10.336, argumentando que acuerdo con lo dispuesto en el DFL N° 48 de 1979, del Ministerio de Relaciones Exteriores, esa Dirección Nacional destina



por períodos no menores a un año ni superior a dos, a prestar servicios en el exterior, a tres de sus funcionarios en las Misiones Diplomáticas de los países limítrofes, los que gozan de los mismos beneficios y franquicias establecidas para el personal de la planta "A" del Servicio Exterior del Ministerio de RR.EE., presupuesto en dólares. Explicó que como consecuencia de lo anterior, las remuneraciones de esos funcionarios se pagan en dólares, las que son calculadas sobre la base de una tabla, partiendo de su sueldo base según sea el grado en la E.U.S. que tengan y el costo de vida de los países en los que presten sus servicios, asimilándose a una categoría exterior para efectos del pago del sueldo. Preciso que producto de la revisión y análisis de cálculo de esas remuneraciones durante el segundo semestre de 2018, a partir de una reunión de coordinación con la Subsecretaría de RR.EE., se advirtió que existía una diferencia en la aplicación del sueldo base en comparación al utilizado para el cálculo de las remuneraciones de su personal, lo que incidía directamente en el cálculo del costo de vida y, por consiguiente, en el de las remuneraciones en dólares. Aseguró que *“mientras se mantuvieron prestando servicios en el extranjero, los funcionarios afectados se limitaron a percibir mes a mes, de buena fe, sus remuneraciones en dólares, sin que en rigor les incumbiera entrar a verificar si para la determinación de aquellas correspondía considerar la aplicación de una tabla en una modalidad precisa. A mayor abundamiento, ha de tenerse en cuenta que de acuerdo con las respectivas Liquidaciones de Remuneraciones que emitiera DIFROL en tales casos, los montos que en ellas constaban estaban expresados en pesos y no tenían incorporados el componente Costo de Vida, por lo que estos funcionarios carecían de elementos de juicio como para saber si los montos en dólares percibidos correspondían a los que efectivamente debían pagarse en cada caso. En la especie, los funcionarios afectados se han limitado a percibir sus remuneraciones, sin entrar a verificar si los montos enterados correspondían efectivamente a aquellos que debían pagarse, según la correcta aplicación de la tabla de conversión, tarea que por lo demás no les era exigible, desde el momento en que razonablemente ellos podían suponer que tales materias eran determinadas previa y correctamente por la unidad competente del Servicio”*. Indicó que *“en opinión de esta Dirección Nacional concurre la buena fe por parte de los funcionarios que percibieron dichos montos en exceso, toda vez que la restitución que deben efectuar se debe a un error del área de remuneraciones del Servicio, y teniendo en consideración que se*



trata de un proceso complejo en su cálculo, y las liquidaciones de sueldo respectivas no permiten una fácil comprensión del procedimiento de pago de remuneraciones en dólares”.

2°.- Por Resolución Exenta N° 9201, de 21 de junio de 2024, la Contraloría General de la República resolvió la solicitud de condonación de los funcionarios que se señala, decidiendo acogerla parcialmente, liberándolos de la obligación de reintegrar el 50% de la obligación establecida, otorgándoles facilidades para la restitución del saldo de las sumas a devolver según el detalle que precisó. Para decidir de la forma señalada tuvo en consideración, en primer término, que dichas obligaciones se produjeron al percibir indebidamente remuneraciones en moneda extranjera, entre septiembre de 2013 y agosto de 2018, lo que fue observado con ocasión del “Informe de revisión de remuneraciones en dólares”, elaborado por la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado, respecto a una verificación interna del pago de dichos emolumentos al personal de esa institución destinado al exterior, advirtiendo que se pagaron en exceso por un error en la fórmula de cálculo aplicada. Agregó que *“mediante oficio N° 5.587, de 4 de marzo de 2020, de esta procedencia, esta Entidad de Control concluyó, en concordancia con el informe de ese servicio, que la fórmula de cálculo para determinar las remuneraciones de los aludidos peticionarios presentaba un error, y que, además, se advertían diferencias en la determinación de las cantidades percibidas en exceso por los afectados”*. En relación con la petición de liberación total de las deudas señaló que *“el Contralor General está facultado, en uso de las atribuciones previstas en el artículo 67 de la ley N° 10.336, a liberar total o parcialmente la restitución de lo adeudado, en el porcentaje que pondere, cuando, a su juicio, hubiere habido buena fe o justa causa de error, y considerando las circunstancias que generaron la deuda, la capacidad económica del interesado y el resguardo del patrimonio público”*. Agregó que *“de conformidad con el criterio contenido, entre otros, en el dictamen N° 43.894, de 2015, de este origen, las mencionadas atribuciones establecidas en el artículo 67 de la ley N° 10.336, deben vincularse con lo previsto en el artículo 98 de la Constitución Política de la República, que impone a esta Entidad de Control fiscalizar la correcta inversión de los recursos públicos en aras del resguardo y preservación del erario fiscal, por lo que, al hacer uso de aquella el Contralor General necesariamente ha de tener en consideración lo previsto por el reseñado texto constitucional. Que, además, la existencia de*



pagos irregulares de remuneraciones por el motivo antes expresado, implican un perjuicio patrimonial al Fisco, respecto del cual este Organismo de Control se encuentra en la obligación de arbitrar las medidas necesarias para obtener su resarcimiento, por cuanto la Constitución y la ley le asignan la función de resguardar el patrimonio público". Preciso que la existencia de justa causa de error por parte de los funcionarios en la percepción errada de los fondos no permite eximirlos de la obligación de restituir lo indebidamente percibido, pero se debe considerar *"al momento de determinar si existe mérito para liberarlos total o parcialmente de ese deber, como se precisó, entre otros, en los dictámenes N°s. 100.958, de 2015, y 40.741, de 2017, de este origen"*. En lo que dice relación, específicamente, con la pertinencia de liberar total o parcialmente a los funcionarios de la restitución de la deuda solicitada, señaló que correspondía considerar que en el sumario que se ordenó instruir para determinar las eventuales responsabilidades disciplinarias a que pudo dar lugar la situación, se concluyó con la aplicación de la medida disciplinaria de censura a la funcionaria a cargo de la Unidad de Remuneraciones de esa entidad. Concluyó sosteniendo que en el análisis efectuado por esta Entidad de Control se consideró que el motivo de la devolución que se solicita deriva de la percepción indebida de un estipendio que presenta complejidad en el cálculo, en que los afectados no tuvieron intervención en el origen de los desembolsos pagados en exceso.

3°.- Por Resolución Exenta N° 14.377, de 24 de septiembre de 2024, la Contraloría General de la República rechazó los recursos de reposición que los funcionarios dedujeron en contra de la decisión indicada en la letra que precede.

Para decidir tuvo en consideración que *"en cuanto a las peticiones de liberación del total de los montos a restituir, se reitera los argumentos esgrimidos previamente, entre ellos, la justa causa de error -atendido la complejidad del cálculo de la asignación en comento-, y la buena fe en su percepción, los que fueron ponderados en la dictación del acto administrativo por el que se reclama. Agrega que además, invocan el artículo 67 de la Ley N° 10.336, en su inciso final, que establece que el Contralor General puede, en uso de sus facultades, liberar total o parcialmente a funcionarios y exfuncionarios de la restitución de valores que hubiesen percibido indebidamente"*. La fundamentación de lo resuelto se encuentra en los siguientes párrafos: *"Que, sobre el particular, resulta pertinente señalar que, en el ejercicio del Contralor General de las facultades previstas en el artículo*



67 del señalado texto legal, la liberación total o parcial procederá, en el porcentaje que pondere, cuando, a su juicio, hubiere habido buena fe o justa causa de error, y considerando las circunstancias que generaron la deuda, la capacidad económica del interesado y el resguardo del patrimonio público, como lo señala, entre otros, el dictamen N° 43.895, de 2016, de este origen. Que, además, tal como se expresó en el acto administrativo por el que se consulta, en su dictación se consideró el criterio contenido, entre otros, en el dictamen N° 43.894, de 2015, de este origen, el que señala que las mencionadas atribuciones establecidas en el artículo 67 de la ley N° 10.336, deben vincularse con lo previsto en el artículo 98 de la Constitución Política de la República, que impone a esta Entidad de Control fiscalizar la correcta inversión de los recursos públicos en aras del resguardo y preservación del erario fiscal, por lo que, al hacer uso de aquella el Contralor necesariamente ha de tener en consideración lo previsto por el reseñado texto constitucional”.

Octavo: Que para los efectos de resolver se debe tener en consideración el marco normativo que regula la materia.

El inciso 1° del artículo 98 de la Constitución Política de la República establece que “Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva”.

Por su parte, el artículo 1 de la Ley N° 10.336 dispone que “La Contraloría General de la República, independiente de todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado, tendrá por objeto fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficencia Pública y de los otros Servicios que determinen las leyes; verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a su cargo fondos o bienes de esas instituciones y de los demás Servicios o entidades sometidos por ley a su fiscalización, y la inspección de las oficinas correspondientes; llevar la contabilidad general de la Nación; pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría General; vigilar el



cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo y desempeñar, finalmente, todas las otras funciones que le encomiende esta ley y los demás preceptos vigentes o que se dicten en el futuro, que le den intervención”.

El artículo 6 del mismo cuerpo legal señala que “Corresponderá exclusivamente al Contralor informar sobre derecho a sueldos, gratificaciones, asignaciones, desahucios, pensiones de retiro, jubilaciones, montepíos y, en general, sobre los asuntos que se relacionen con el Estatuto Administrativo, y con el funcionamiento de los Servicios Públicos sometidos a su fiscalización, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen. Del mismo modo, le corresponderá informar sobre cualquier otro asunto que se relacione o pueda relacionarse con la inversión o compromiso de los fondos públicos, siempre que se susciten dudas para la correcta aplicación de las leyes respectivas”.

A su vez, el artículo 7 de la referida ley prescribe que “El Contralor General tendrá competencia exclusiva en la investigación, examen, revisión y determinación de todos los créditos y deudas del Fisco; en el examen y juzgamiento de todas las cuentas de los empleados que custodien, administren, recauden o inviertan rentas, fondos o bienes fiscales, municipales y de la Beneficencia Pública, o de toda persona o entidad que deba rendir sus cuentas a la Contraloría o que esté sometida a su fiscalización. Los funcionarios o entidades que, sin recibir o percibir directamente rentas, fondos o bienes de los mencionados en el inciso anterior, tuvieren, sin embargo, intervención en el oportuno ingreso de estos valores en Tesorería o en la debida incorporación de esos bienes en los inventarios, deberán dar cuenta a la Contraloría de todos los roles que al efecto confeccionen o de todas las órdenes que expidan”.

Por último, el artículo 67 del cuerpo legal en comento dispone que “El contralor podrá ordenar que se descuenten de las remuneraciones de los funcionarios de los Organismos y Servicios que controla, en las condiciones que determine y adoptando los resguardos necesarios, las sumas que éstos adeuden por concepto de beneficios pecuniarios que hayan percibido indebidamente. Estos descuentos podrán hacerse efectivos también sobre el desahucio y las pensiones de jubilación, retiro y montepío. Si recaen sobre remuneraciones mensuales no podrán exceder del 50% de las mismas.

Asimismo, el Contralor podrá ordenar que se descuente, en las condiciones ya indicadas, de las remuneraciones de los funcionarios a que se refiere el inciso anterior, las sumas que el Fisco u otra institución estatal



deba pagar a terceros en virtud de sentencia judicial, cuando se haga efectiva la responsabilidad civil por actos realizados en el ejercicio de las funciones respectivas.

Las oficinas pagadoras deberán remitir a la Contraloría el comprobante de ingreso respectivo, dentro del mes siguiente a aquel en que se haya ordenado el descuento.

Salvo el caso de que la obligación derive de una sentencia judicial, el Contralor podrá, por resolución fundada, liberar total o parcialmente de la restitución o del pago de las remuneraciones a que se alude en los incisos anteriores, cuando, a su juicio, hubiere habido buena fe o justa causa de error.

Cuando en uso de sus facultades el Contralor General libere total o parcialmente a los funcionarios o ex funcionarios de la restitución de los valores que hubiesen percibido indebidamente, pero de buena fe, esta liberación alcanzará también a quienes hayan ordenado o efectuado el pago, salvo que el Contralor disponga lo contrario, atendidas las circunstancias especiales que en cada caso concurran”.

Noveno: Que del análisis de la normativa antes referida se puede concluir que el Contralor General de la República tiene la facultad para *“liberar total o parcialmente de la restitución o del pago de las remuneraciones a que se alude en los incisos anteriores, cuando, a su juicio, hubiere habido buena fe o justa causa de error”*. El artículo 67 de la Ley N° 10.336 no contempla ningún otro requisito, por lo tanto, es sobre la base de esta circunstancia que el ente contralor debe resolver las solicitudes que se le planteen en relación con esa materia.

Décimo: Que en el caso de autos no existe controversia que los recurrentes no tuvieron intervención en la percepción indebida de los fondos que ahora deben restituir, y que los recibieron de buena fe y con justa causa de error.

Como lo señaló el Director Nacional de Fronteras y Límites del Estado, el error en el cálculo de las remuneraciones que debían percibir los recurrentes por la prestación de servicios en el exterior, se produjo sin que ellos tuvieran participación y sin que, además, pudieran darse cuenta de ello. Al respecto aseguró que *“mientras se mantuvieron prestando servicios en el extranjero, los funcionarios afectados se limitaron a percibir mes a mes, de buena fe, sus remuneraciones en dólares, sin que en rigor les incumbiera*



entrar a verificar si para la determinación de aquellas correspondía considerar la aplicación de una tabla en una modalidad precisa”.

Destacó, por otra parte que en las liquidaciones de remuneraciones que emitió la DIFROL los montos que en ellas constaban estaban expresados en pesos y no tenían incorporados el componente “Costo de Vida”, por lo que los funcionarios no tenían como saber si las sumas que figuraban correspondían a las que debían pagarse en cada caso.

Sostuvo también que no les era exigible que verificaran si los montos enterados correspondían efectivamente a aquellos que debían pagarse, según la correcta aplicación de la tabla de conversión, *“desde el momento en que razonablemente ellos podían suponer que tales materias eran determinadas previa y correctamente por la unidad competente del Servicio”.*

En este sentido es importante destacar la opinión de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado cuando solicitó a la Contraloría General de la República la condonación total de lo indebidamente percibido, donde afirmó que *“concorre la buena fe por parte de los funcionarios que percibieron dichos montos en exceso, toda vez que la restitución que deben efectuar se debe a un error del área de remuneraciones del Servicio”*, destacando que se trata de un proceso complejo en su cálculo, y que las liquidaciones de sueldo no permiten una fácil comprensión del procedimiento de pago de remuneraciones en dólares.

Undécimo: Que teniendo en consideración lo razonado, correspondía a la Contraloría fundar la decisión en cuanto a la condonación solicitada por los recurrentes, y al respecto, se observa en las resoluciones impugnadas una falta de razonamiento idóneo para entender por qué la entidad contralora decidió que sólo correspondía un perdón del 50 % de los emolumentos respectivos.

La Resolución Exenta N° 9201, de 21 de junio de 2024, que resolvió la solicitud de condonación de los funcionarios que se señala, entre ellos los recurrentes, razona sobre la siguiente base. En primer lugar dejó asentado que las remuneraciones de los recurrentes se pagaron en exceso por un error en la fórmula de cálculo aplicada. En segundo término, en relación con la petición de liberación total de las deudas, hizo referencia a la facultad del Contralor General sobre la materia, haciendo especial consideración en que la rebaja será el porcentaje que pondere, teniendo en cuenta si hubo buena fe o justa causa de error, y considerando las circunstancias que generaron la deuda, la capacidad económica del interesado y el resguardo del patrimonio



público. Como tercera consideración hizo alusión a la obligación legal que tiene la Entidad de Control de fiscalizar la correcta inversión de los recursos públicos en aras del resguardo y preservación del erario fiscal. Luego hizo referencia a que los pagos irregulares que se efectuaron implicaron un perjuicio patrimonial al Fisco, respecto del cual este Organismo de Control se encuentra en la obligación de arbitrar las medidas necesarias para obtener su resarcimiento. Preciso que la existencia de justa causa de error por parte de los funcionarios no permite eximirlos de la obligación de restituir lo indebidamente percibido, pero se debe considerar al momento de determinar si existe mérito para liberarlos total o parcialmente. En otro orden de consideraciones dejó constancia que el sumario que se instruyó para el efecto concluyó con la aplicación de medida disciplinaria de censura a la funcionaria a cargo de la Unidad de Remuneraciones de la entidad. Por último concluyó que el motivo de la devolución que se solicitó derivó de la percepción indebida de un estipendio que presenta complejidad en el cálculo, dejando claramente establecido *“que los afectados no tuvieron intervención en el origen de los desembolsos pagados en exceso”*.

Por su parte, la Resolución N° 14.377, que resolvió los recursos de reposición que interpusieron los recurrentes respecto de la decisión anterior, no entregó nuevas argumentaciones respecto a la decisión de condonar sólo el 50 % de lo percibido indebidamente.

Duodécimo: Que del análisis de las resoluciones antes referidas se desprende que la Contraloría General de la República no entrega fundamentos suficientes para decidir que no accede a lo solicitado por el Director Nacional de Fronteras y Límites del Estado, desprendiéndose de su mérito que tuvo únicamente en consideración que existió un perjuicio fiscal que debía ser solucionado, de alguna forma, por los funcionarios recurrentes, sin controvertir, y por el contrario, reconociendo que éstos no tuvieron ninguna intervención en el error que llevó a que se les pagara en exceso.

Decimotercero: Que en relación con lo mismo, es en el informe que se evacuó en estos autos cuando el Órgano Contralor entrega antecedentes que, aparentemente, justificarían su decisión.

Afirmó que sí existieron razones para no conceder el 100 % de la condonación, aduciendo que ha fijado criterios objetivos por medio de la emisión del dictamen N° 43.895, de 2016, aplicable en la especie, que en su punto III, sobre el alcance de la liberación, indica que *“se liberará totalmente de la restitución en aquellos casos en que la deuda no exceda de 1 unidad*



tributaria mensual. En los demás casos, se liberará total o parcialmente, en el porcentaje que se pondere, considerando las circunstancias que generaron la deuda, la capacidad económica del interesado, y el resguardo del patrimonio público”.

Cabe preguntarse cuáles son esos criterios objetivos que determinan una decisión de condonación sobre la base de la cantidad de la deuda, cómo se determinaron, a qué corresponden. Al parecer sólo responden al interés de recuperar lo percibido por un error y así proteger el erario fiscal.

La Contraloría General señaló en el mismo informe que los criterios que debía seguir para otorgar el beneficio de condonación a un funcionario que lo solicita son: “1) las circunstancias que generaron la deuda; 2) la capacidad económica del interesado y 3) el resguardo del patrimonio público”.

En relación con lo anterior, la resolución impugnada solo hace referencia a los puntos 1 y 3, pero incluso respecto de ellos no explica cómo su consideración determina una condonación de solo un 50 %, sin hacerse cargo, además, que existió un funcionario responsable que se determinó sobre la base de un sumario finiquitado, y sin considerar, además, la circunstancia indubitada de la falta absoluta de participación de los funcionarios respectivos.

Decimocuarto: Que es el mismo ente contralor el que ha dado instrucciones para proceder en este tipo de casos.

Es así como como por Ordinario 043895, de 14 de junio de 2016, impartió orientaciones para el ejercicio de las atribuciones contenidas en el artículo 67 de la Ley N° 10.336. En éste señala que “*El servidor que haya recibido los estipendios sin asistirle buena fe o justa causa de error, debe reintegrarlos*”. Por otra parte, refiere una serie de hipótesis en las que entiende que concurrirá la buena fe o justa causa de error, entre ellas “ 2. *En el caso de reintegros generados por errores del servicio pagador en la determinación del monto del beneficio pagado, se debe tener en especial consideración la naturaleza de éste, en cuanto a la complejidad de su cálculo, la claridad con que se informa en las planillas o liquidaciones de sueldos respectivas u otros elementos que hagan difícil su comprensión por parte de quienes no tengan un conocimiento especializado en materias remuneratorias; 3. Existencia de procedimientos disciplinarios en que se deje establecida la responsabilidad del funcionario pagador, y conste que el*



afectado desconocía las causas y circunstancias de la improcedencia del pago”, que es justamente la situación que se configuró en este caso.

Decimoquinto: Que atendido lo hasta ahora reflexionado se concluye, en primer lugar, que no se le puede hacer reproche a la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado del acto que se denuncia por esta vía, toda vez que la obligación de restitución que se reclama fue determinada por la Contraloría General de la República, único organismo competente para los efectos de liberar a los recurrentes de tal obligación.

Decimosexto: Que, luego, si bien no se discute la facultad legal del ente contralor para determinar la obligación de restitución y la posibilidad de condonación, si se concluye que su accionar fue arbitrario por cuanto, por una parte, no fundó suficientemente su decisión en orden a condonar sólo el 50 % de la deuda, y por cuanto, los hechos que se tuvieron por establecidos en este arbitrio, y que no fueron contradichos por la recurrida, llevan lógica y necesariamente a acoger en su totalidad la solicitud de los recurrentes en orden a no obligarlos a devolver lo percibido por error, por las razones ya expresadas, y por cuanto el órgano administrativo no puede afectar el patrimonio de los funcionarios por actos u omisiones que no les son imputables.

Al respecto es útil recordar que, como lo afirman los recurrentes *“el acto administrativo que rechaza la aplicación del mecanismo de la condonación, se limita a describir las normas que permiten el ejercicio de esta potestad-deber, sin precisar o indicar la real motivación del acto administrativo”,* mientras que *“no se desarrollan argumentos que puedan aplicar los principios de proporcionalidad y razonabilidad, para justificar la decisión adoptada, que afecta a los reclamantes y que les traslada injustamente la carga de reparar los perjuicios de las decisiones que ellos no provocaron. Con esto no existen los necesarios fundamentos de los actos administrativos que permiten descartar la sospecha de desviación de poder y abuso de la administración del Estado”.*

Se ha dicho sobre la materia que arbitrariedad es la "carencia de razonabilidad en el actuar u omitir, falta de proporción entre los motivos y el fin o finalidad que alcanzar, ausencia de ajuste entre los medios empleados y el objetivo a obtener, o una inexistencia de los hechos que fundamentan un actuar, o sea, una actuación carente de fundamentación", conceptos que se corresponden con el actuar de la Contraloría General de la República al decidir sobre la materia.



Decimoséptimo: Que teniendo en consideración los hechos establecidos y las conclusiones a las que se ha llegado, llevan como consecuencia necesaria que el actuar de la recurrida -Contraloría General de la República- importa una vulneración al derecho de propiedad de los recurrentes, consagrado en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República, toda vez que carecen de fundamento real, racional y proporcionado, conformando infracciones a los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880, al haberlos privado indebidamente de la propiedad de aquellos montos que mes tras mes se les han descontado.

Por estas consideraciones, y de conformidad, además, con lo que dispone el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de la Corte Suprema sobre tramitación del recurso de protección, **se acoge**, sin costas, el deducido por don Ricardo Encina Herrera y doña Carolina Torres Bascur, y consecuentemente se declara que:

I.- Se dejan sin efecto la Resolución Exenta N° 9201, de 21 de junio de 2024 y la Resolución Exenta N° 14397, de 24 de septiembre del 2024, pronunciadas por las Contraloría General de la República, sólo en la parte que se refiere a los recurrentes doña [REDACTED], don [REDACTED] y don [REDACTED].

II.- El órgano contralor deberá dictar una nueva resolución exenta en la que disponga la condonación total de los ingresos por ellos percibidos entre septiembre de 2013 y agosto de 2018, cuando se desempeñaron en el exterior para la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado. Asimismo, procederá a disponer lo pertinente con el objeto de restituirles los fondos que hasta la fecha les han sido deducidos por el mismo concepto.

Regístrese, notifíquese y, oportunamente, archívense los autos.

Redacción del ministro Rodríguez Moreno.

N°Protección-21245-2024.

Pronunciada por la **Séptima Sala** de la Itma. Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por el ministro señor José Pablo Rodríguez Moreno e integrada por el ministro señor Tomás Gray Gariazzo y por la abogada integrante señora Paola Herrera Fuenzalida.

 José Pablo Rodríguez Moreno Ministro Corte de Apelaciones Treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco 13:02 UTC-3 	 Tomás Guillermo Gray Gariazzo Ministro Corte de Apelaciones Treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco 13:28 UTC-3 
---	---



Paola Alicia Herrera Fuenzalida

Abogado

Corte de Apelaciones

Treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco
13:08 UTC-3



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

Código: CJVHXTLNSSQ

Pronunciado por la Séptima Sala de la C.A. de Santiago integrada por los Ministros (as) Jose P. Rodriguez M., Tomas Gray G. y Abogada Integrante Paola Herrera F. Santiago, treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco.

En Santiago, a treinta y uno de marzo 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: CJVHXTLNSSQ