

Gaceta de Jurisprudencia de Derecho Público

N° 83

Semana del 22 al 28 de diciembre

Editores: Natalia Muñoz Chiu

Felipe Peroti Díaz

Abogados asociados

Caso	"Requerimiento de inconstitucionalidad de las modificaciones introducidas por el Senado a la partida 13 "Ministerio de Agricultura", la cual incorpora una nueva glosa a la Ley de Presupuesto del año 2020."	
Tribunal	Tribunal Constitucional	Rol N° 7896-2019-CPT
Resumen	<p>Las ideas matrices de un proyecto de ley son únicamente las comprendidas en el mensaje o moción pertinente. En el caso de la Ley de Presupuestos, se transmite o expresa en la aprobación o rechazo del cálculo de ingresos y autorización de gastos para el año correspondiente, pudiendo incluirse normas relativas a su ejecución o administración financiera del Estado, manteniendo una relación directa con la materia específica propia de esta ley.</p> <p>Las glosas son el nivel máximo de detalle a que llega la voluntad del legislador en la Ley de Presupuestos a través de explicaciones, puntualizaciones, indicaciones, advertencias o comentarios sobre el sentido o alcance del egreso aprobado.</p> <p>Una glosa presupuestaria, que es una ley de carácter transitorio, al sustraer del SEIA un proyecto o actividad susceptible de causar impacto ambiental está modificando la Ley N° 19.300, un cuerpo normativo de carácter permanente</p> <p>Facilitar la postulación de proyectos de embalse a los concursos de la Ley N° 18.450 y, por tanto, el acceso a recursos fiscales constituye una norma complementaria que se caracteriza por estar directamente vinculada con los aspectos presupuestarios, no resultando ajena a las ideas matrices del proyecto de Ley de Presupuestos. (Ver hechos y fundamentos del caso)</p>	
Fecha	26 de diciembre de 2019.	

Caso	"Sociedad Educacional Antimanque Limitada con Superintendencia de Educación."	
Tribunal	Corte Suprema	Rol N° 13.325-2019
Resumen	La competencia otorgada a la Superintendencia de Educación para el conocimiento del asunto se encuentra restringida a lo planteado por la reclamante en su respectivo reclamo, lo cual significa que puede conocer de todo aquello solicitado en el recurso, sin que esté habilitada para	

	<p>reformular la sentencia en perjuicio de una parte si ello no ha sido pedido en el arbitrio.</p> <p>La autoridad sancionatoria debe cumplir con la finalidad de investigar, si es del caso, descubrir la existencia de incumplimientos a las normas que puedan dar origen a sanciones administrativas y, en definitiva, resolver sobre la existencia o no de una o más sanciones y de ser el caso, aplicar la sanción que contemple el ordenamiento jurídico, sin que sea plausible que se cambie la decisión de la autoridad en detrimento de quien la impugnó. (Ver hechos y fundamentos del caso)</p>
Fecha	20 de diciembre de 2019.
Jurisprudencia relacionada	CS, Rol N°26.593-2018, 17.06.2019; CS, Rol N°23.097-2019, 11.12.2019.

Caso	"Laboratorios Recalcine S.A. con Instituto de Salud Pública."	
Tribunal	Corte Suprema	Rol N° 12.375-2019
Resumen	<p>Los artículos 383 y 384 del Código de Procedimiento Civil (CPC) no constituyen normas reguladoras de la prueba, y más bien son directrices en la apreciación de la prueba, por lo que no son fundamentos idóneos para un recurso de casación. Por otro lado, no se infringen los artículos 346 y 355 del CPC cuando, en un instrumento que emana de la contraria, los sentenciadores de fondo desconocen el valor pretendido por la actora, basándose en que aquel no contiene las declaraciones indicadas por la parte que los acompañó al proceso.</p> <p>La obligación que pesa sobre el reclamante, en cuanto a demostrar la equivalencia terapéutica de los medicamentos registrados emana de la ley –artículo 94 del Código Sanitario- y de disposiciones de jerarquía reglamentaria –artículo 221 del Decreto Supremo N°3 de 2010-, por lo cual, no puede ser dejada sin efecto por acto administrativo alguno.</p> <p>La prescripción es de general aplicación en el ámbito del derecho administrativo sancionador, siendo excepcional la imprescriptibilidad –requiriendo de una norma expresa que la establezca-. Sin perjuicio de ello, no resultan aplicables las normas sobre prescripción de las faltas penales establecidas en el Código Penal, en base al hecho único de que se trate de sanciones pecuniarias, puesto que las sanciones administrativas y las sanciones penales son independientes entre sí. Más importante aún, resulta constatar la diferencia de la naturaleza intrínseca del castigo en cada ámbito. Abona a esta conclusión lo dispuesto por el artículo 20 del Código Penal. Así, a falta de una norma expresa que regule la prescripción de la acción sancionatoria de la que es titular la Administración, debe acudirse a las normas generales del derecho común dentro del ámbito civil y hacer aplicación de la regla general de prescripción extintiva de cinco años referida por el artículo 2515 del Código Civil. (Ver hechos y fundamentos)</p>	

	del caso)
Fecha	26 de diciembre de 2019.
Jurisprudencia relacionada	CS, Rol N°12.381-2019, 26.12.2019.

Caso	“González con Tribunal Constitucional.”	
Tribunal	Corte Suprema	Rol N° 33.785-2019
Resumen	<p>El recurso de protección está consagrado en la Constitución en términos amplios, sin embargo, de ello no se sigue necesariamente que siempre sean admisibles. Más bien, esa amplitud se comprende en el sentido de no excluir ni exceptuar a ningún órgano del Estado, por el solo hecho de ser tal, de la posibilidad de que sus acciones u omisiones puedan ser objeto del recurso.</p> <p>Mediante la acción de protección no se pueden impugnar actos que constituyen el ejercicio de atribuciones que el constituyente ha otorgado a otros órganos del Estado, como es el caso de una sentencia de inaplicabilidad por inconstitucionalidad dictada por el Tribunal Constitucional, porque esto atenta contra la congruencia y unidad que debe tener la Carta Fundamental. (Ver hechos y fundamentos del caso)</p>	
Fecha	26 de diciembre de 2019.	
Jurisprudencia relacionada	CS, Rol N°21.027-2019, 7.10.2019; CS, Rol N°33.786-2019, 26.12.2019.	

Caso	“ENAP Refinería S.A. con Fisco de Chile.”	
Tribunal	Corte Suprema	Rol N° 15.393-2019
Resumen	<p>No es procedente una rebaja de multa impuesta como sanción por la infracción del artículo 171 del Código Sanitario cuando ella se solicita en base, únicamente, de la afirmación del sancionado de ser excesivo el monto, omitiendo alegar y probar vicios de ilegalidad en el acto sancionatorio. Menos aún, si se encuentra debidamente acreditada la existencia de la infracción y si la sanción aplicada fue determinada en conformidad a la normativa que rige la situación. (Ver hechos y fundamentos del caso)</p>	
Fecha	27 de diciembre de 2019.	

Caso	“Corporación Municipal de Educación de Quilpué con Secretaría Regional Ministerial de Educación de la Región de Valparaíso.”	
Tribunal	Corte Suprema	Rol N° 23.023-2019

Resumen	Es una omisión ilegal de la autoridad educacional el no haberse pronunciado oportunamente y dentro del ámbito de sus competencias sobre la vigencia de la acción para iniciar un proceso sancionatorio en contra de un administrado. Requerir el reintegro de recursos entregados a título de subvenciones o aportes regulares del Estado –sin haber iniciado el proceso sancionatorio correspondiente- habiendo transcurrido más de seis años desde la época en que debieron rendirse tales recursos reviste el carácter de arbitrario. (Ver hechos y fundamentos del caso)
Fecha	27 de diciembre de 2019.

Caso	"Pedrón con Contraloría General de la República."	
Tribunal	Corte Suprema	Rol N° 22.327-2019
Resumen	La prescripción es de carácter universal e indispensable para asegurar criterios de certeza y seguridad en las relaciones jurídicas, por lo que puede operar en todas las disciplinas que pertenecen al ámbito del Derecho Público. Ni la Ley N° 19.664, que establece normas especiales para profesionales funcionarios, ni su reglamento, contemplan disposiciones que establezcan la imprescriptibilidad de las acciones destinadas a quienes incurran en infracciones administrativas, por lo cual, se deben aplicar las reglas de Derecho Común que correspondan. Son aplicables los artículos 94 del Código Penal (que establece un plazo de prescripción de 4 meses para las faltas), 158 del Estatuto Administrativo (que prevé un plazo de 4 años para entablar acciones disciplinarias contra funcionarios públicos) y 2515 del Código Civil (que refiere la regla general de prescripción extintiva de 5 años, si se considera procedente acudir a las normas generales del derecho común dentro del ámbito civil). (Ver hechos y fundamentos del caso)	
Fecha	27 de diciembre de 2019.	

JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

Dictamen	Dictamen N° 31.880
Órgano	Contraloría General de la República
Resumen	Una vez fijada en la Ley de Presupuestos la cantidad máxima de empleados con derecho a percibir la asignación de funciones críticas, así como los recursos que podrán destinarse a su pago, se determinarán mediante resoluciones exentas de los respectivos subsecretarios o jefes superiores, las labores consideradas como críticas, el porcentaje del estipendio que se fije a cada una, las personas favorecidas y los montos específicos de sus

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

	emolumentos. Para ser beneficiario de la asignación señalada se debe ser parte del personal y no corresponde que ésta sea otorgada a quien ya ha dejado de ser parte de la institución respectiva, aunque la ley que autorizó los cupos y el monto que puedan destinarse a su pago, haya tenido efectos retroactivos. (Ver hechos y fundamentos del dictamen)
Fecha	12 de diciembre de 2019.

Dictamen	Dictamen N° 32.075
Órgano	Contraloría General de la República
Resumen	La Mutualidad de Carabineros, en su calidad de institución aseguradora, se encuentra sometida a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros, actual Comisión para el Mercado Financiero. Dicha comisión señaló que no puede resolver en el trámite de un reclamo administrativo controversias sobre la aplicación e interpretación de disposiciones contractuales, por lo que de perseverar sus diferencias del asegurado con la aseguradora deberá hacer valer sus derechos y acciones por la vía judicial. Existiendo un pronunciamiento respecto de la situación del interesado, no corresponde a la Contraloría General intervenir en un asunto ya revisado por el organismo competente. (Ver hechos y fundamentos del dictamen)
Fecha	13 de diciembre de 2019.

Dictamen	Dictamen N° 32.234
Órgano	Contraloría General de la República
Resumen	Los empleados de la dirección de los establecimientos dependientes de servicio de salud cuentan con beneficio de alimentación a partir de la dictación de la Ley N° 21.050. Dicho beneficio les será proporcionado en el establecimiento de salud más cercano y que sea dependiente del servicio en el que se desempeñen. El beneficio puede otorgarse mediante vales o tarjetas de colación, pero ellas sólo podrán usarse para que se les proporcione la comida que les corresponda, y no su valor equivalente en dinero. (Ver hechos y fundamentos del dictamen)
Fecha	17 de diciembre de 2019.

Dictamen	Dictamen N° 32.353
Órgano	Contraloría General de la República
Resumen	Un funcionario del Ejército tiene derecho a que dicha institución le pague los gastos en que ha incurrido con ocasión de una enfermedad profesional

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

	sólo cuando, luego de tramitada la correspondiente investigación sumaria administrativa, haya sido declarada dicha enfermedad. Si se cumple este supuesto, el funcionario además tendrá derecho a que los gastos de transporte, desde el lugar en que se encuentre hasta el centro hospitalario, así como los causados con ocasión de controles y exámenes médicos posteriores, siendo todos, de cargo fiscal. (Ver hechos y fundamentos del dictamen)
Fecha	17 de diciembre de 2019.

Dictamen	Dictamen N° 32.355
Órgano	Contraloría General de la República
Resumen	El descuento aplicado en la remuneración del funcionario que faltó a trabajar, por haber asistido a declarar como testigo en un juicio laboral por parte de una exfuncionaria del mismo servicio, constituye un gasto para él, que deberá ser reembolsado por la parte que lo presentó en dicho juicio, en los términos que emplea el artículo 381 del Código de Procedimiento Civil, vinculado con el artículo 432 del Código del Trabajo. Así, ha de entenderse que el mencionado descuento sí se ajusta a derecho. (Ver hechos y fundamentos del dictamen)
Fecha	15 de noviembre de 2019.

JURISPRUDENCIA JUDICIAL

1.- Requerimiento de inconstitucionalidad de las modificaciones introducidas por el Senado a la partida 13 “Ministerio de Agricultura”, la cual incorpora una nueva glosa a la Ley de Presupuesto del año 2020. Tribunal Constitucional, Rol N° 7896-2019-CPT, de 26 de diciembre de 2019.

Hechos del caso: Un grupo de diputados y diputadas dedujeron un requerimiento de inconstitucionalidad respecto de las modificaciones introducidas por el Senado al Capítulo 06, programa 01, subtítulo 33, ítem 02, asignación 005, de la Partida 13 “Ministerio de Agricultura”, la cual incorporó una nueva glosa a la Ley de Presupuesto del año 2020, correspondiente al boletín de tramitación legislativa N° 12.953-05.

Dicha glosa permite la postulación a concursos de la Ley N° 18.450 de embalses de volumen superior a 50.000 metros cúbicos e inferiores a 300.000 metros cúbicos, sin importar la altura de su muro, sin que éstos deban ingresar al sistema de evaluación ambiental. Agrega que, los proyectos que no postulen a los concursos de la Comisión Nacional de Riego, pero que sean de naturaleza que los antes mencionados, tendrán las mismas exenciones.

Fundamento: DÉCIMO SEGUNDO: *Que, el artículo 67 constitucional regula la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos, disposición suprema que está directamente vinculaba con el artículo 69 constitucional y cuyo inciso primero establece “todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.”, lo que es reafirmado por el artículo 24 de la ley N° 18.918 , Orgánica Constitucional del Congreso Nacional “Sólo serán admitidas las indicaciones que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.”.*

DÉCIMO TERCERO: Que, este Tribunal ha asentado como doctrina fundamental que la idea matriz o fundamental está constituida por la situación, materia o problemas específicos que el autor del proyecto de ley señale como existentes y a cuya atención, en todas sus implicancias, quiere acudir por la vía de su potestad normativa legal. La idea matriz es la representación intelectual del asunto que se quiere abordar, es el problema que se desea resolver. los textos legislativos son los medios o instrumentos hipotéticos para lograr la satisfacción de ese objetivo (STC Rol N°9 c.2, en el mismo sentido roles N° 410 c.33, 786 c.33, 2935).

“En definitiva, las ideas matrices o fundamentales del proyecto son únicamente las comprendidas en el mensaje o moción pertinente y las indicaciones que tienen relación directa con las mismas son las que guardan con las primeras no sólo una vinculación inmediata sino que, además, sustantiva (STC Rol N°786 c.17)

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

DÉCIMO CUARTO: Que, el contexto referido precedentemente, estos sentenciadores continúan su razonamiento, de conformidad a lo expresado en las sentencias roles N° 4118 y 5735, en cuanto a que la naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos se transmite o expresa en las materias que son parte de su regulación, esto es, ajustándose a la aprobación o rechazo del cálculo de ingresos y autorización de gastos para el año correspondiente, pudiendo incluirse normas sobre materias relativas a su ejecución o administración financiera del Estado, siempre que estas disposiciones tengan relación directa con la materia específica propia de esta ley especial.

Si se acepta legislar al margen de estas matrices de la ley de Presupuestos, estaríamos reconduciendo los modos de crear derecho a un legislador expedito, qué podría afectar todas las modalidades permanentes de formación de la ley. Por tanto, para cautelar las ideas matrices de la Ley de Presupuestos, se puede vincular a ella toda normativa relacionada con determinación de gastos siempre que respete la ley permanente previa, por tal motivo -y así lo ha dicho esta Magistratura- no puede utilizarse la vía financiera de la Ley de Presupuestos para innovar en el contraste con leyes vigentes” (STC Rol N°5735 c.27); (...)

DÉCIMO SÉPTIMO: Que, Es menester indicar que este Tribunal ha definido las glosas como “el nivel de máximo detalle a que llega a la voluntad del legislador en la Ley de Presupuestos a través de explicaciones, puntualizaciones, indicaciones y advertencias o comentarios sobre el sentido o alcance del egreso aprobado” (STC Rol N°254 c.1). (...)

DÉCIMO OCTAVO: (...) la glosa presupuestaria -que constituirá una ley de carácter transitorio- ocasiona que a pesar de que el proyecto o actividad sea susceptible de causar impacto ambiental, este se sustraiga del SEIA, sin ingresar a una Declaración o a un Estudio de Impacto Ambiental (DIA o EIA), Según corresponda y, modifique, por ende, la ley N° 19.300, cuerpo normativo de carácter permanente. (...)

VIGÉSIMO SEXTO: (...) En consecuencia, esta parte de la glosa objetada, en cuanto facilita la postulación de proyectos de embalse a los concursos de la ley N° 18.450 y, por tanto, el acceso a recursos fiscales, constituye una “norma complementaria” que se caracteriza por estar directamente vinculada con los aspectos presupuestarios y que por ser tales deben estar limitadas a esa naturaleza, motivo por el cual, no es ajena a las ideas matrices del proyecto de Ley de Presupuestos. De este modo, en línea de principio, no repugna que la Ley de Presupuestos traté de dichas bonificaciones porque la misma Ley N°18.450 si lo está exigiendo. (...)

Sin embargo, entre la ley N°18.450 y la Ley de Presupuestos para el año 2020 cabe identificar un tipo de relación normativa armónica. El único modo en que ésta se produce es en el establecimiento de una relación de ejecución, de configuración del detalle normativo con ausencia de toda innovación sustancial. Lo anterior, no implica que la ley de presupuestos no pueda adaptar una regla permanente

al ciclo temporal del año. Lo que no puede hacer es sustituir la función del legislador permanente al imponer nuevas reglas del juego para el sector que regula. (...)

VIGÉSIMO OCTAVO: (...) El cuerpo legal citado contiene el conjunto de normas que aseguran el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del mismo, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental. Para ello, esta clase de proyectos -como los embalses- están sujetos por regla general, sea a presentar una DIA o EIA. Así, el artículo 10 de la ley N° 19.300 establece que los acueductos, embalses o tranquis que deban someterse a la autorización establecida en el artículo 294 del Código de Aguas están sujetos esos proyectos al SEIA.

Es del caso que, al establecer la glosa impugnada una excepción respecto a los proyectos que contengan embalses de volumen superior a 50.000 metros cúbicos e inferiores a 300.000 metros cúbicos, los cuales postulen a concursos establecidos en la Ley N°18.450 no puede considerarse una norma complementaria, sino que una modificación a una ley permanente, al constituirse en una excepción a la regla generalísima establecida en el cuerpo normativo sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Efectivamente, Esta regla viene a soslayar el cumplimiento de que los proyectos de embalses caracterizados en esta Ley de Presupuestos deban ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Esta nueva regla es una facultad que el Congreso dispone para su modificación. Aunque el Tribunal no entrará a pronunciarse sobre los aspectos relativos a las objeciones planteadas a la glosa, en materias de fondo. Sin embargo, se trata de una innovación normativa que le corresponde ceñirse a las reglas de formación regular de la ley que está contenido en el acápite respectivo del Capítulo V de la Constitución con la excepción del artículo 67 de la misma.

Desde este punto de vista, incurre en el vicio de procedimiento respecto de su innovación sustancial alterando las ideas matrices de la Ley de Presupuesto al no referirse directamente a una ejecución de la partida respectiva. Conforme a ello, y considerando el concepto formulado supra sobre ideas matrices fundamentales del proyecto de Ley de Presupuesto de la Nación, no existe una conexión directa entre lo que es la Ley de Presupuesto y la excepción que se consagra en la glosa, y no siendo pertinente a la misma, necesariamente tendrá que declararse inconstitucional. ([Volver](#))

2.- Sociedad Educacional Antimanque Limitada con Superintendencia de Educación. Corte Suprema, Rol N° 13.325-2019, de 20 de diciembre de 2019.

Hechos del caso: La Sociedad Educacional Antimanque Limitada dedujo recurso de reclamación del artículo 85 de la Ley N° 20.529, en contra de la Superintendencia de Educación, por la dictación de la resolución exenta PA N° 002486, de 6 de diciembre de 2018, por la cual se rechazó el arbitrio administrativo deducido contra la resolución exenta N° 2017/PA/13/1716, de 3 de agosto de 2017, que aplicó a la actora, como sostenedora de un colegio, la sanción de privación parcial y temporal de la subvención de un 7% por tres meses. La autoridad, junto con rechazar el recurso administrativo, modificó el castigo pecuniario,

reemplazándolo por una multa de 501 U.T.M. El cargo en que se motivó la sanción consiste en que el establecimiento no cumplió con la obligación de entregar la información solicitada por la autoridad.

Fundamento: *Octavo: (...) corresponde destacar que no está controvertido que a través de la Resolución Exenta N°2017/PA/13/1716 de 3 de agosto de 2017 se aplica a la actora, como sostenedora del Colegio Antimanque de la comuna de Peñaflores, la sanción de privación parcial y temporal de la subvención general mensual de un 7% por tres meses, de conformidad al artículo 73 letra c) de la Ley N°20.529.*

A continuación, reclamada administrativamente dicha sanción, la Resolución Exenta PA N°002486, de fecha 6 de diciembre de 2018 la aumenta a 501 UTM. Expresa el literal f) de este acto administrativo: “en virtud del mérito de autos, esta autoridad considera que la sanción impuesta por la autoridad regional deberá ser modificada por una más gravosa. Así, una vez determinada la comisión de una infracción administrativa, deben considerarse ciertos criterios de graduación y ponderación de sanciones, derivados principalmente del principio de proporcionalidad, el cual consiste en que la sanción que se va a aplicar como resultado de una infracción administrativa sea adecuada a la entidad o cuantía que ha tenido la infracción”.

Continúa la decisión sosteniendo que se justifica modificar el castigo pecuniario, a fin que sea proporcional a los recursos percibidos por el sostenedor, la matrícula del establecimiento y el beneficio económico obtenido con ocasión de la infracción, todo lo cual lleva a sustituir la condena, en los términos ya indicados.

Noveno: Que, sin embargo, la Superintendencia de Educación no razona en torno a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 41 de la Ley N° 19.880 -que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen a los Órganos de la Administración del Estado- conforme al cual: “En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución deberá ajustarse a las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si fuere procedente.”.

Se trata de la regulación legal expresa de la reformatio in peius cuya prohibición, como ha dicho el Tribunal Constitucional, “es un principio general del proceso, y un elemento integrante del derecho a la defensa y al debido proceso.” (STC Rol N° 2.625-14-INA, c. 15).

Décimo: Que la instrucción del procedimiento objeto de estos antecedentes surge con el objeto de que la Superintendencia fiscalice, de conformidad a la ley, que los sostenedores de establecimientos educacionales se ajusten a la normativa educacional. Lo anterior no cambia por la posibilidad del afectado de reclamar ante el Superintendente de Educación de las sanciones impuestas por el Director Regional, en los términos descritos en el artículo 84 de la Ley N°20.529, puesto que siempre el proceso

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

se habrá iniciado a instancias de la Administración, según queda claro en este caso mediante el Acta de Fiscalización anteriormente citada.

En otras palabras, el procedimiento administrativo sancionador incoado en estos autos, corresponde al ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la autoridad administrativa, con motivo del conocimiento de ciertos hechos u omisiones constitutivos de infracciones a la normativa educacional, a fin de investigar y adoptar las medidas que correspondan.

Es así que su instrucción contempla la formulación de cargos, la defensa del regulado, y el derecho a la rendición de pruebas tendientes a dilucidar si concurren o no determinadas circunstancias para poder sancionar, modificar o extinguir la responsabilidad del establecimiento.

A continuación, su término se produce cuando se emite aquel acto administrativo que tiene por propósito la resolución del objeto del procedimiento administrativo sancionador, es decir, la resolución definitiva de la controversia suscitada entre la Administración y el administrado.

Ahora bien, es claro que en el caso de autos el procedimiento administrativo sancionador no ha tenido por origen la solicitud del interesado, pues la contravención de la normativa educacional por el sostenedor del establecimiento educacional, es justamente la razón que motiva el ejercicio de las facultades de fiscalización de la autoridad administrativa, mientras que la imposición de la sanción administrativa es el resultado de su comprobación.

A pesar de ello, no es baladí que la revisión de la sanción en sede administrativa por la Superintendencia de Educación, sea consecuencia del reclamo que endereza el afectado por la sanción impuesta por la autoridad regional.

En relación a lo anterior resulta determinante señalar que, en el caso de autos, la imposición de una sanción específica al infractor es lo que motiva la formulación del reclamo de que trata el artículo 84 de la ley que regula la materia, toda vez que por razones de hecho y de derecho, el afectado requiere que la determinación sea objeto de revisión por la institución fiscalizadora a cargo, es decir, por la Superintendencia de Educación.

Undécimo: Que, dentro del proceso lógico que debe realizar la Administración una vez incoado el reclamo, es indudable que la determinación de la competencia otorgada a la Superintendencia de Educación para el conocimiento del asunto se encuentra restringida a lo planteado por la reclamante en su respectivo reclamo, lo cual significa que puede conocer de todo aquello que es solicitado en el recurso, sin que esté habilitada, en consecuencia, para reformar la sentencia en perjuicio de una parte si ello no ha sido pedido en el arbitrio (...)

Así pues, la autoridad sancionatoria debe cumplir el fin por el cual se tramitan los procedimientos administrativos, que no es otro que el de investigar, si es del caso, descubrir la existencia de incumplimientos a la normativa educacional que puedan incluso dar origen a sanciones

administrativas y, en definitiva, resolver sobre la existencia o no de una o más sanciones y de ser el caso, de aplicar la sanción que contemple el ordenamiento jurídico; sin embargo no resulta plausible que la Superintendencia pueda cambiar la decisión de la autoridad regional en detrimento de quien la impugnó, por cuanto el ejercicio de sus potestades dentro del procedimiento sancionador, surgen en este caso a solicitud del infractor, con motivo de las sanciones aplicadas en su contra por la autoridad regional, razón por la cual la resolución debe ajustarse a las peticiones formuladas por el afectado con la sanción administrativa.

Duodécimo: Que lo expuesto permite concluir que, revisado el castigo impuesto por la autoridad regional a instancias del infractor, como se anunció, la Administración carecía de atribuciones para aumentarla, razón por la cual se deberá enmendar dicha situación, según se dispondrá en lo resolutive.

No escapa a la advertencia de esta Corte que, según lo ha indicado la autoridad administrativa, una de las razones para sustituir la sanción, desde la privación parcial de la subvención a una de multa, es el hecho de tratarse, actualmente, de un establecimiento particular pagado. Por este motivo, se mantendrá la sustitución en cuanto a la naturaleza jurídica –esto es, una de multa– pero disponiendo que su monto sea calculado sobre la base de la última subvención general recibida por el establecimiento, en términos equivalentes a los que se habría avaluado de ser mantenida la cuantía primitiva. ([Volver](#))

3.- Laboratorios Recalcine S.A. con Instituto de Salud Pública. Corte Suprema, Rol N° 12.375-2019, de 26 de diciembre de 2019.

Hechos del caso: La sociedad Laboratorios Recalcine S.A. dedujo reclamación en contra de la Resolución Exenta N° 5373 de 14 de octubre de 2014, pronunciada por el Instituto de Salud Pública (ISP), que puso término al sumario sanitario, aplicando a la actora una multa de 1000 U.T.M., así como la cancelación del registro sanitario respectivo, por no haber presentado los protocolos de estudio para demostración de equivalencia terapéutica del producto Prednisona comprimidos 5mg.

El sentenciador de primer grado rechazó la demanda en todas sus partes, con costas. Apelada dicha decisión, la Corte de Apelaciones de Santiago la confirmó, acogiendo parcialmente la reclamación y rebajó, en consecuencia, la multa impuesta de 1000 U.T.M. a 250 U.T.M. En contra de esta última determinación la parte reclamante dedujo recurso de casación en el fondo.

Fundamento: OCTAVO: *Que, en primer lugar, cabe entrar a analizar si existe infracción a las normas sobre valoración de la prueba que se contienen en el arbitrio de nulidad sustancial. En este punto, cabe descartar desde ya una supuesta infracción a los artículos 383 y 384 del Código de Procedimiento Civil. En efecto, respecto de ambos, esta Corte ha resuelto en variadas ocasiones que ninguno de esos preceptos tiene el carácter de ley reguladora de la prueba, pues el primero está referido*

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

a la valoración del testimonio de oídas, en tanto que el segundo se limita a entregar diversas reglas para que los jueces puedan apreciar el mérito de los testimonios, pero sin que ellas sean de aplicación rígida para los magistrados de la instancia, por lo que se trata, más bien, de directrices en la apreciación de la prueba, aspecto que no es susceptible de ser atacado a través del arbitrio en estudio (a título ejemplar, Roles CS N° 4920-2011 y 24.295-2014). Sin perjuicio de lo anterior, debe asentarse que la denuncia también resulta impertinente teniendo especialmente en vista que ninguno de los litigantes recurrió a la prueba testimonial para acreditar sus asertos.

NOVENO: Que, en lo que respecta a los artículos 346 y 355 del Código de Procedimiento Civil, el primero de ellos contempla las situaciones en que los instrumentos privados deben tenerse por reconocidos y el segundo, en tanto, contiene la situación del incidente de autenticidad de un instrumento. Estas normas, consideradas por sí solas, tampoco revisten el carácter de reguladoras de la prueba, la segunda por ser una norma procesal relativa al incidente de objeciones documentales, en tanto que la primera debe vincularse necesariamente con aquella contenida en el Código Civil que le asigna valor probatorio a los referidos instrumentos una vez reconocidos por su otorgante, cual es el artículo 1702 del aludido cuerpo normativo, el cual no ha sido denunciado como vulnerado. En todo caso, aún en el caso de considerarse procedente tal denuncia, y en un análisis de fondo de ella, se arriba igualmente a una conclusión que la desestima, pues se ha sostenido que la reclamada publicó en su página web un documento denominado “Aplicación del Decreto Minsal N° 864 y 981 en la exigencia de bioequivalencia”, en el que, según manifiesta el recurrente, se indica de manera inequívoca que, de no presentar estudios de equivalencia terapéutica, el titular del registro sanitario no pierde la titularidad del producto respectivo, siempre y cuando informe a esa entidad que no lo comercializará hasta que demuestre tal equivalencia. Más aun, añade que la referida publicación en la página web no es la única actuación material que generó confianza legítima en su representada ya que también del acta de fiscalización podía extraerse igual conclusión.

En consecuencia, para que el recurso fuera acogido en esta parte, la actora debió acreditar que la referida publicación en la página web del reclamado o el acta de fiscalización esgrimida, permitían o informaban al titular del registro sanitario respectivo, que no sería sancionado ni privado del mismo en tanto informe a esa entidad que no comercializará el producto respectivo hasta que demuestre tal equivalencia; sin embargo, lo cierto es que de la lectura de ambos instrumentos, no se advierte que la autoridad sanitaria haya eximido a los destinatarios de la norma, de la obligación de la demostración de equivalencia terapéutica de aquellos productos comprendidos en los registros sanitarios de que son titulares (...)

DÉCIMO: Que, en último término y en lo que respecta a los hechos establecidos en la causa, se denuncia la infracción a los artículos 427 a 429 del Código de Procedimiento Civil en relación con el artículo 1712 del Código Civil, relativos a las presunciones. Esta denuncia también deberá ser desestimada, pues sin perjuicio de no indicar debidamente cómo se produce la infracción, la

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

jurisprudencia de este tribunal ha sostenido que estas normas no son reguladoras de la prueba, puesto que la construcción de las presunciones judiciales queda entregada a los magistrados de la instancia, desde que el convencimiento de éstos ha de fundarse en la gravedad, precisión y concordancia que derive de las mismas.

En armonía con ello, queda fuera del alcance del recurso de casación en el fondo evaluar si determinados antecedentes han sido suficientes o bastantes para desprender de ellos presunciones judiciales, no pudiendo fundarse tal arbitrio en el hecho de que hayan sido deducidas.

De todo lo razonado se sigue, necesariamente, que los yerros denunciados por la defensa de la reclamante en este apartado deben ser desestimados.

UNDÉCIMO: Que, ante la ineficiente denuncia a las leyes reguladoras de la prueba, y manteniéndose entonces el contexto fáctico previamente descrito en el motivo séptimo de esta sentencia, los sentenciadores no podían sino rechazar, como efectivamente lo hicieron, la reclamación intentada en autos, en cuanto a la alegación de no existir la infracción que motiva la multa reclamada, de modo que al decidir de ese modo no incurrieron en los errores que se les reprochan.

DUODÉCIMO: Que, aun cuando lo razonado precedentemente basta para desestimar el arbitrio en estudio en este extremo, resulta necesario consignar que, además, no es posible entender que concurre el vicio descrito en este capítulo.

En efecto, el recurrente sostiene sobre este particular que su parte adquirió la confianza legítima de que la autoridad sanitaria actuaría del modo descrito más arriba, esto es, sin aplicarle multa ni cancelar su registro sanitario, como consecuencia de la dictación de la Resolución Exenta N° 3.213, que ordenaba a los laboratorios informar durante el mes octubre de 2013 cuáles de los productos que tenían registros sanitarios vigentes serían comercializados, obligación que su parte cumplió debidamente el día 10 de ese mes.

Aun cuando la citada resolución fue efectivamente dictada y por su intermedio se dispuso informar indicando en un listado todos los medicamentos registrados de que el informante sea titular, así como cuáles de ellos estaban siendo comercializados al 30 de septiembre de 2013 y cuáles no, es improcedente derivar de su texto las consecuencias que le atribuye el recurrente, esto es, que con dichos datos se pretendía determinar qué medicamentos de todos los registrados requerirían estudios de bioequivalencia. En efecto, su tenor no indica cuál es la finalidad de la información requerida, de modo que una conclusión como la avanzada por el recurrente no pasa de ser una apreciación de su parte; más aún, y en el supuesto de que se reconociera que el efecto de dicha norma es precisamente el que le atribuye la reclamante, de todas maneras no se le podría otorgar valor, puesto que la obligación de demostrar la equivalencia terapéutica de los medicamentos registrados surge de normas de jerarquía superior a la de una simple resolución del Instituto de Salud Pública, como la que invoca el recurrente. En efecto, el deber en examen emana tanto del artículo 94 del Código Sanitario, que encarga al

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

Ministerio de Salud, por intermedio del Instituto de Salud Pública, velar porque la población acceda a medicamentos o productos farmacéuticos “de calidad, seguridad y eficacia”, como del artículo 221 del Decreto Supremo N° 3 de 2010, que ordena al Ministerio de Salud determinar, mediante un decreto, los productos que deban demostrar su equivalencia terapéutica, a la vez que le obliga a establecer, también mediante un decreto, las normas y demás procedimientos necesarios para la realización de los estudios de equivalencia terapéutica.

Como se advierte, la normativa que regula esta materia, tanto en lo que se refiere a la forma de cumplir esta obligación como a las consecuencias de su inobservancia, está contenida en el propio Código Sanitario o en disposiciones de jerarquía reglamentaria que desarrollan el mandato legal, sin que sea admisible que normas como una simple resolución emanada de la Directora del Instituto de Salud Pública, y por ello de nivel infra reglamentario, como es el caso de la Resolución Exenta N° 3.213, puedan innovar en materias como las que son objeto del recurso de autos.

DÉCIMO TERCERO: Que, en un tercer capítulo de su recurso, la defensa de la actora denuncia la vulneración del artículo 174 del Código Sanitario, error que hace consistir en que, por existir una disposición especial que contempla una sanción distinta de aquellas previstas en la norma legal citada, se debió aplicar a su parte el correctivo previsto en esa disposición particular, consistente en la suspensión de la distribución de los productos de que se trata.

Como sustento normativo de su alegación el recurrente invoca lo estatuido en el numeral 1.16 del Decreto Exento N° 27 de 18 de enero de 2013, que contiene la “Norma que define los criterios destinados a establecer la equivalencia terapéutica en productos farmacéuticos en Chile”.

La mencionada disposición prescribe que: “Los productos con registros vigentes que al ser evaluados no demuestren equivalencia terapéutica deberán dejar de distribuirse, para lo cual el ISP notificará a través de una Resolución al titular del registro; no obstante lo anterior, podrán reformularse y presentar un nuevo estudio que permita establecer su equivalencia terapéutica con el producto de referencia. En caso de no cumplir este requerimiento deben retirarse del mercado conforme a lo dispuesto en el Art. 115 del D.S. 1876/95”.

En consecuencia, la simple lectura de la norma que sirve de basamento a esta parte del recurso permite desestimar el error de derecho acusado, en tanto la suspensión de la distribución del medicamento allí descrita opera únicamente en el supuesto de que, evaluado el producto respectivo, no se demuestre su equivalencia terapéutica; en la especie, sin embargo, no existe discusión entre las partes en cuanto a que el medicamento objeto de la sanción impugnada no fue objeto de evaluación alguna destinada a establecer su equivalencia terapéutica, de lo que se sigue, con notable nitidez, que el caso en estudio no presenta similitud alguna con el supuesto de hecho que autorizaría, de estimar que ello es procedente, la aplicación del numeral 1.16 invocado por el recurrente.

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

Así las cosas, y como resulta evidente, el recurso queda huérfano de sustento y, por lo mismo, no puede ser acogido en esta parte, desde que la prescripción normativa que justificaría el error denunciado no es aplicable en la especie.

DÉCIMO CUARTO: Que, en un cuarto capítulo, el recurrente sostiene que han sido vulnerados los artículos 94 del Código Penal y 174 del Código Sanitario, en tanto no se reconoció que, por su naturaleza, la infracción materia de autos corresponde a una falta y que, por consiguiente, el plazo para sancionar a su parte como consecuencia de su comisión era de sólo seis meses, de modo que, incluso, al iniciar la investigación la acción persecutora infraccional ya se hallaba prescrita.

DÉCIMO QUINTO: Que respecto al tema del plazo de la prescripción de la acción administrativa, es útil precisar que la circunstancia de encontrarse reguladas algunas responsabilidades por normas de derecho público no impide que ellas puedan extinguirse por el transcurso del tiempo, en razón que la prescripción es de carácter universal e indispensable para asegurar criterios de certeza y seguridad en las relaciones jurídicas y, por ello, puede operar en todas las disciplinas que pertenecen al ámbito del Derecho Público. Por consiguiente, acorde a este predicamento, la prescripción de las acciones procede en nuestro derecho positivo como regla general, la que sólo cesa cuando por ley se determine su imprescriptibilidad.

DÉCIMO SEXTO: Que asentada, así, la premisa de que la prescripción, como regla general, es aplicable también en el ámbito del derecho administrativo sancionador, cabe consignar que el Código Sanitario no contempla disposiciones que establezcan la imprescriptibilidad de las acciones destinadas a castigar las infracciones administrativas relativas a la normativa del ramo.

DÉCIMO SÉPTIMO: Que, ante la ausencia de norma expresa en el ordenamiento citado, y tratándose de disposiciones especiales, debe entenderse que -en lo no contemplado expresamente en ellas- se han de aplicar supletoriamente las reglas del Derecho Común que, según la materia específica, correspondan.

DÉCIMO OCTAVO: Que, en orden a dilucidar esta cuestión cabe considerar que en el ámbito de que se trata no corresponde aplicar la prescripción de seis meses que, respecto de las faltas, contempla el artículo 94 del Código Penal. En efecto, la sola circunstancia de que la infracción conlleve una sanción pecuniaria no transforma ese ilícito en una falta penal o que deba reputarse como tal, toda vez que esta sanción es, según el artículo 21 del Código Penal, una pena común para los crímenes, simples delitos y también para las faltas.

DÉCIMO NOVENO: Que, si bien la potestad sancionadora de la Administración forma parte del denominado “ius puniendi” del Estado, no es menos cierto que la sanción administrativa es independiente del castigo penal, por lo que debe hacerse una aplicación matizada de los principios del derecho penal en materia de sanción administrativa, no resultando procedente aplicar el plazo de prescripción de las faltas, porque al ser una prescripción de corto tiempo –seis meses- resultaría

eludida la finalidad del legislador de dar eficacia a la Administración en la represión de estos ilícitos y la sanción contemplada en la ley carecería de toda finalidad preventiva general. (...)

VIGÉSIMO SEGUNDO: (...) no es posible desentenderse de la imposibilidad jurídica que se advierte en asimilar la contravención administrativa a una falta penal -única manera de concluir en un plazo de prescripción de seis meses para la respectiva acción persecutoria- la que surge de la naturaleza intrínseca del castigo.

VIGÉSIMO TERCERO: Que, desde luego, por cuanto la sanción penal presenta características suficientemente estudiadas por la doctrina, como son las de su moralidad, esto es, su fundamento ético; su aflictividad, destinada al restablecimiento del equilibrio social perturbado; su proporcionalidad a la naturaleza de la ilicitud penal de que se trate; su personalidad o individualidad; su igualdad, esto es, una misma conducta debe tener una idéntica sanción; su ejemplaridad, es decir, su potencialidad de intimidación; su publicidad, no sólo respecto del castigo, sino del justo proceso que a ella condujo; su certeza e ineludibilidad; su prontitud, en relación a su comisión; su revocabilidad para remediar una eventual injusticia; su temporalidad y divisibilidad, para amoldarse a las características del hechor, todas condiciones no necesariamente presentes en la sanción administrativa, pero sí aplicables a crímenes, simples delitos y faltas.

VIGÉSIMO QUINTO: Que, de otra parte, tampoco puede decirse del Derecho Penal o del Derecho Procesal Penal que formen parte del derecho común (Ius Communis), puesto que los primeros son especiales en relación al último, atendida la limitada proporción de ciudadanos al cual se aplican, la particularísima función social que desempeñan y la finalidad directa a la cual apuntan. (...)

VIGÉSIMO SEXTO: Que también es útil recordar el artículo 20 del Código Penal, en cuanto señala que “No se reputan penas [...] las multas y demás correcciones que los superiores impongan a sus subordinados y administrados en uso de su jurisdicción disciplinal o atribuciones gubernativas”. Estas últimas, las atribuciones gubernativas, son aquellas que corresponden al Estado administrador como propias del ius puniendi que le pertenece en el ámbito administrativo respectivo.

VIGÉSIMO SÉPTIMO: Que, por último, aceptar la prescripción de seis meses para la aplicación de la sanción administrativa atenta contra la debida relación y armonía que debe guardar la legislación, ya que no resulta coherente que la acción disciplinaria por responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos prescriba en cuatro años, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 158 del Estatuto Administrativo y 154 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales y, en cambio, tratándose de la acción sancionatoria dirigida contra particulares, prescriba en el plazo de seis meses.

VIGÉSIMO OCTAVO: Que, entonces, el defecto normativo de omisión de un plazo razonable y prudente de prescripción, en que incurriera el legislador, impone el deber de encontrar en la legislación positiva, actual y común, la solución del problema que ha sido promovido debiendo por ello acudirse

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

a las normas generales del derecho común dentro del ámbito civil y, en ese entendido, hacer aplicación de la regla general de prescripción extintiva de cinco años a que se refiere el artículo 2515 del Código Civil.

VIGÉSIMO NOVENO: Que en este punto conviene destacar que la aplicación de la normativa del ordenamiento civil en materia de prescripción de las acciones que aquí se tratan no lo es en carácter supletorio, basada en principios generales del derecho, sino que en virtud de un mandato expreso del legislador, consignado en el artículo 2497 del Código Civil, conforme al cual las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra del Estado, de las iglesias, de las municipalidades, de los establecimientos y corporaciones nacionales y de los individuos particulares que tienen la libre administración de lo suyo.

TRIGÉSIMO: Que, entonces, habida consideración de los hechos que se dieron por establecidos en autos, de los que surge que la infracción reprochada por la autoridad acaeció el 31 de diciembre de 2013 y que los cargos relativos a esa transgresión fueron formulados a la actora el 12 de agosto de 2014, forzoso es concluir que en esta última fecha se interrumpió el plazo de prescripción relativo al ejercicio de las facultades sancionatorias materia de estos autos.

En consecuencia, aparece con claridad que en esta última fecha, así como al 14 de octubre de 2014, data en que se dictó la Resolución Exenta N° 5373, que sancionó a la parte actora, no había transcurrido el plazo de cinco años contemplado en el artículo 2515 del Código Civil, de lo que se sigue que no son efectivos los errores de derecho denunciados en este extremo del arbitrio de nulidad en examen, motivo por el cual la alegación de prescripción fue correctamente rechazada.

TRIGÉSIMO SEGUNDO: Que, de la sola lectura del fallo impugnado, se advierte que el sentenciador examinó la alegación de falta de proporcionalidad de las sanciones impuestas, concluyendo que, sin perjuicio de lo preceptuado en el artículo 171 del Código Sanitario, comparte los razonamientos del ISP al fijar la cuantía de la multa de acuerdo a los fundamentos vigésimo quinto a vigésimo séptimo de la resolución reclamada, esto es, la finalidad retributiva y preventiva de la multa, la entidad del incumplimiento y el bien jurídico protegido mediante la normativa sanitaria infringida por la reclamante es de la mayor relevancia (riesgo de exponer a la población a la adquisición de medicamentos que no alcanzan el estándar mínimo de calidad, seguridad y eficacia) motivo que estima suficiente para descartar la desproporción acusada.

Así las cosas, no se advierte la omisión acusada por el recurrente, pues los juzgadores del mérito se hicieron cargo de esta parte de su reclamación y la desestimaron por estimar que la naturaleza, entidad y trascendencia del bien jurídico comprometido por la actividad infraccional de la actora justificaba la imposición de una sanción que, estando dentro del margen señalado en el artículo 174 del Código Sanitario, pretende, además, evitar la reiteración de conductas como la que ha sido objeto de la actividad punitiva del ente reclamado.

TRIGÉSIMO TERCERO: Que, finalmente, esta Corte estima necesario dejar expresamente asentado que, si bien con fecha once de enero de 2017, acogió la reclamación deducida por Laboratorios GlaxoSmithKline Chile Farmacéutica Limitada y, en consecuencia, dejó sin efecto la Resolución Exenta N° 005404 de 15 de octubre de 2014, dictada por el Instituto de Salud Pública, que le había impuesto sendas multas de 1.000 Unidades Tributarias Mensuales por cada una de las dos infracciones que le imputó y que, además, dispuso la cancelación de los registros sanitarios respectivos, dicha determinación no es asimilable a la situación examinada en estos autos y que, por consiguiente, no cabe aplicar los mismos criterios allí empleados y tampoco procede resolver de igual manera.

En efecto, en el caso citado se tuvo presente que “la reclamante tenía una opción adicional a la entrega o no del estudio de bioequivalencia, esto es, solicitar la suspensión del registro sanitario en tanto dicho estudio no se realizara.

No fue discutido en autos que la reclamante cumplió con la realización de dicho trámite. Lo hizo con posterioridad al vencimiento del plazo legal para presentar el estudio, pero antes de la extensión del acta de fiscalización que da inicio al procedimiento. A mayor abundamiento, tampoco fue controvertido por el reclamado el hecho de que los productos cuya ausencia de estudio se reprocha dejaron de comercializarse durante el año 2006”.

Como se observa, la situación del Laboratorio Glaxo difería de la que es analizada en autos, en tanto dicho reclamante solicitó, motu proprio, y en fecha anterior al inicio del procedimiento administrativo seguido en su contra, la suspensión del registro sanitario de los medicamentos objeto de la infracción que se le reprochó.

En esas condiciones resulta evidente que esta Corte, al resolver del modo indicado más arriba, tuvo en consideración que, incluso antes del inicio del procedimiento sancionatorio, el eventual peligro para la salud de la población había desaparecido, pues el laboratorio pidió, oportunamente, que se suspendiera el registro sanitario de sus productos, medida que, consecuentemente, impedía realizar su distribución o comercialización. ([Volver](#))

4.- González con Tribunal Constitucional. Corte Suprema, Rol N° 33.785-2019, de 26 de diciembre de 2019.

Hechos del caso: Una persona dedujo una acción de protección en contra de una sentencia dictada por el Tribunal Constitucional, en la cual acogió el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad deducido por el INJUV, declarando que los artículos 1, inciso tercero y 485 del Código del Trabajo resultan contrarios a la Constitución y por lo tanto, inaplicables en los autos RIT T-253-2018, sobre tutela de derechos fundamentales

Fundamento: Tercero: *Que la amplitud de la norma sobre el recurso de protección sólo tiene el sentido de no excluir ni exceptuar a ningún órgano del Estado, por el solo hecho de ser tal, de la*

posibilidad de que sus acciones u omisiones puedan ser objeto del recurso; pero de ello no se sigue necesariamente que siempre sean admisibles los recursos de protección que se interpongan contra cualquier acción u omisión de aquellas atendido que, como se ha señalado por el Tribunal Constitucional “La Constitución es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, excluyéndose cualquiera interpretación que conduzca a anular o privar de eficacia algún precepto de ella”, (Fallo rol N° 33, considerando 19).

Cuarto: Que lo anterior significa, en relación al recurso de protección, que mediante esta acción no se pueden impugnar actos que constituyen el ejercicio de atribuciones que el propio constituyente ha otorgado a otros órganos del Estado, como ha ocurrido en este caso, en que se pretende revisar una sentencia dictada por el Tribunal Constitucional en el marco de un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, atentándose contra la congruencia y unidad que debe tener la Carta Fundamental, que expresamente establece en su artículo 94 que: “Contra las resoluciones del Tribunal Constitucional no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que puede, el mismo Tribunal, conforme a la ley, rectificar los errores de hecho en que hubiere incurrido”. ([Volver](#))

5.- ENAP Refinería S.A. con Fisco de Chile. Corte Suprema, Rol N° 15.393-2019, de 27 de diciembre de 2019.

Hechos del caso: La sociedad ENAP Refinería S.A. dedujo reclamación del artículo 171 del Código Sanitario en contra de la Secretaría Regional Ministerial de Salud Región del Biobío, por la dictación de la Resolución Exenta N° 158S3702, de 12 de agosto de 2015, expedida por el Secretario Ministerial de Salud de la Región del Biobío, que le aplicó una multa de 400 U.T.M. por infracción al artículo 1° del Decreto Supremo N°144/61 del Ministerio de Salud. El fallo de primera instancia desechó la reclamación, pero acogió la solicitud de rebaja de la sanción, fijándola en 100 U.T.M.

La sentencia fue apelada por ambas partes, siendo confirmada por la Corte de Apelaciones de Concepción. En contra de esta última decisión la parte reclamada dedujo recurso de casación en el fondo.

Fundamento: OCTAVO: *Que, en primer término, es necesario dejar expresamente asentado que la reclamante no se alzó en contra de la decisión condenatoria contenida en el fallo de segundo grado, de lo que se sigue que esta Corte debe tener por suficientemente establecidas las infracciones atribuidas a la empresa reclamante.*

En tal sentido, es dable consignar que la sentenciadora de primer grado desestimó la reclamación en relación a la existencia de la infracción, fundado entre otras consideraciones, en que los hechos que motivaron la aplicación de la multa reclamada fueron debidamente comprobados de acuerdo a las

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

normas del Código Sanitario, destacando, además, que la prueba rendida por la actora no logró desvirtuar su veracidad ni acreditar sus descargos.

NOVENO: Que, asimismo, es preciso recordar que la actora basó su reclamación en la circunstancia de no tener responsabilidad en los hechos y de haber implementado medidas de corrección luego de sostener varias reuniones con los vecinos del sector, en orden a mejorar sus procesos y gestionar su reubicación.

El fallo de primer grado desechó estas alegaciones basado en que los descargos de la reclamante no resultaron probados, al tiempo que la autoridad sanitaria constató personalmente la existencia de los malos olores que emanaron de la empresa el día 15 de diciembre de 2014; por otro lado, estimó que la sanción aplicada se encontraba dentro del rango del artículo 174 del Código Sanitario, sin embargo, era excesiva, por lo que decidió rebajarla de 400 UTM a 100 UTM.

DÉCIMO: Que, apelada dicha determinación, los falladores de la Corte de Apelaciones de Concepción confirmaron la decisión estimando que el juez a quo hizo un análisis de proporcionalidad de la multa.

Como se observa, y pese a la naturaleza del contencioso administrativo intentado en autos, la sentencia de primera instancia, confirmada por la de segundo grado, no examina la legalidad de la determinación adoptada, ni cuestiona la procedencia de la rebaja de la multa impuesta, pues se apoya en la mera afirmación de que ésta sería excesiva.

Pues bien, la sentencia impugnada confirma el fallo de primera instancia, en el que se descartó la concurrencia de los vicios de ilegalidad denunciados por la reclamante.

En esas condiciones, y pese a la omisión e incompatibilidad descritas, la sentencia impugnada confirma, además, la rebaja del quantum de la multa basado en que a juicio de los sentenciadores el tribunal a quo hizo un análisis de la proporcionalidad de la multa sin que aparezcan nuevos antecedentes que justifiquen reducirla aún más.

UNDÉCIMO: Que, de los antecedentes relacionados en lo que precede, aparece con nitidez que, en la especie, no quedó establecida la concurrencia de vicio de ilegalidad alguno o, lo que es lo mismo, de ellos se desprende que no existen antecedentes de ninguna clase que demuestren la existencia de un proceder ilegal por parte de la autoridad reclamada, y considerando, además, la naturaleza de la acción intentada en autos, que corresponde a una reclamación de ilegalidad, en cuya virtud al tribunal sólo cabe examinar la eventual concurrencia de las infracciones de esta clase denunciadas por la actora, sin que le esté permitido efectuar consideraciones de mérito en torno a los extremos de la sanción aplicada por la autoridad administrativa, forzoso es concluir que los falladores no han podido modificar el monto de la sanción impuesta a Enap Refinería S.A., en especial si la cuantía en la que fue regulada por la autoridad administrativa se encuentra dentro de los márgenes establecidos por el legislador.

En efecto, el artículo 174 del Código Sanitario prescribe que la “infracción de cualquiera de las disposiciones de este Código o de sus reglamentos [...], salvo las disposiciones que tengan una sanción especial, será castigada con multa de un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales”, de lo que se sigue que la sanción de autos, regulada en la suma equivalente a 400 Unidades Tributarias Mensuales, lo ha sido dentro de los márgenes previstos por el legislador.

DÉCIMO SEGUNDO: Que, de esta manera, apareciendo de los antecedentes que se encuentra debidamente acreditada la existencia de la infracción de que se trata y resultando de los mismos, además, que la sanción aplicada fue determinada en conformidad a la normativa que rige la situación en estudio, no cabe sino concluir que los falladores no debieron acceder a la rebaja pedida en autos, toda vez que no ha mediado vicio de ilegalidad alguno que justifique su decisión, máxime considerando el carácter y naturaleza de la señalada reclamación, que tiene por fin revisar, precisamente, la legalidad de la actuación de la Administración.

DÉCIMO TERCERO: Que, en consecuencia, al decidir como lo hicieron los jueces de segundo grado han cometido el error de derecho que se denuncia respecto del artículo 171 del Código Sanitario, desde que, pese a no haberse establecido la existencia de un proceder ilegal por parte de la autoridad sanitaria, decidieron rebajar el monto de la multa impuesta a la reclamante.

Al obrar del indicado modo, los jueces de la instancia dejaron de aplicar la aludida norma, que rige la situación en examen, y conforme a cuyo tenor la reclamación de autos tiene por fin revisar, precisamente, la legalidad de la actuación de la Administración, esto es, verificar si eventualmente ha concurrido en su actuación algún vicio de esta clase, mismo que, como ya se dijo, fue derechamente descartado por los sentenciadores.

DÉCIMO CUARTO: Que el error de derecho descrito en la consideración que precede ha influido substancialmente en lo dispositivo del fallo, desde que en su mérito, los magistrados de la instancia acogieron parcialmente la reclamación deducida en autos, no obstante que fue descartada de plano la concurrencia de algún vicio de ilegalidad en el proceder de la autoridad reclamada.

En consecuencia, es posible aseverar que de no haber incurrido los sentenciadores en el yerro anotado, habrían revocado el fallo apelado y desechado la acción incoada en autos, atentos a lo dispuesto en el artículo 171 del Código Sanitario. ([Volver](#))

6.- Corporación Municipal de Educación de Quilpué con Secretaría Regional Ministerial de Educación de la Región de Valparaíso. Corte Suprema, Rol N° 23.023-2019, de 27 de diciembre de 2019.

Hechos del caso: La Corporación Municipal de Educación de Quilpué dedujo recurso de protección en contra de la Secretaría Regional Ministerial de Educación de la Región de Valparaíso, quien con fecha 23 de mayo de 2019 le notificó Oficio Ordinario N° 0628 a través del que le ordena reintegrar \$67.874.355 al Fondo de Reversión de Infraestructura

Escolar del año 2012, acto que se fundó en Oficio 1181 de 2018 de la misma autoridad, contra el cual dedujo recurso de reposición y jerárquico subsidiario, siendo acogido el primero parcialmente, reduciendo el monto ordenado reintegrar a \$37.328.474.

Fundamento: Tercero: *Que, para resolver la acción constitucional que se conoce, se debe tener presente que los sostenedores de los establecimientos que reciban subvenciones o aportes regulares del Estado, deberán rendir anualmente cuenta del uso de recursos, conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados, según lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley N° 20.529, vigente a la fecha de los hechos. Por su parte, el artículo 86 de la Ley en referencia, en lo pertinente, dispone: “La Superintendencia no podrá aplicar ningún tipo de sanción luego de transcurridos seis meses desde la fecha en que hubiere terminado de cometerse el hecho. El inicio de la investigación respectiva suspenderá este plazo de prescripción (...).”*

Cuarto: Que, atento a lo anterior y a los antecedentes más arriba reseñados, es posible concluir que ha sido un hecho reconocido por la Secretaría de Educación recurrida, que a través de los Oficios Ordinario N° 1683 de 17 de junio de 2014, Ordinario N° 0003 de 4 de enero de 2016, Ordinario N° 1186 de 24 de julio de 2018 y Ordinario N° 0628 de 22 de mayo de 2019, ha requerido a la recurrente reiteradamente el reintegro correspondiente a gastos rechazados del Fondo de Reconversión de Infraestructura Escolar del año 2012, esto es, habiendo transcurrido más de seis años desde la época en que debieron rendirse tales recursos públicos, esto es, el 31 de julio de 2013, término posteriormente ampliado al 30 de noviembre de ese mismo año; sin que conste que haya instado para que la Superintendencia de Educación iniciara el proceso sancionatorio correspondiente, sede donde la recurrente podrá hacer valer sus derechos y la autoridad competente podrá fiscalizar el cumplimiento de la normativa educacional aplicable en la especie. Por el contrario, la recurrida se ha limitado únicamente a requerir el reintegro de los recursos señalados a través de diversos oficios dirigidos al actor, luego de haber transcurrido varios años tras el vencimiento de la fecha en que debió efectuarse la devolución de esos recursos.

De lo anterior se advierte que la autoridad recurrida, en ejercicio de sus atribuciones, debía emitir pronunciamiento en torno a la vigencia de la acción para iniciar el procedimiento sancionatorio pertinente por no haber reintegrado la suma final fijada en Oficio Ordinario N° 1186, teniendo en consideración para ello lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley N° 20.529 antes transcrito.

Quinto: Que, en consecuencia, el proceder de la recurrida ha de entenderse, entonces, constituye una omisión ilegal que posee evidente aptitud para perturbar el derecho de la recurrente a la igualdad ante la ley en los términos previstos en el artículo 19 N° 2 de la Constitución, puesto que al no haberse pronunciado dentro del ámbito de sus competencias sobre la vigencia de la acción para iniciar el procedimiento sancionatorio, limitándose a requerir el reintegro de los recursos asignados en el año 2012 a través de diversos oficios, le ha impedido ejercer sus derechos, manteniendo la situación en incertidumbre luego de casi seis años, lo que deviene en arbitrario.

Sexto: Que no resulta óbice a lo concluido, lo alegado por la recurrida en cuanto a que la Corporación Municipal no realizó reparo alguno al serle requerido el reintegro de poco más de cuarenta millones de pesos, a través de Oficio Ordinario N°0003 de 4 de enero de 2016, desde que no consta que el mismo le haya sido notificado en forma legal, tras lo cual, y dos años más tarde, le fue enviado Oficio Ordinario N° 1186 reiterando el reintegro, sin que en éste haya hecho referencia alguna al aludido Oficio Ordinario N° 0003, siendo aquél el acto contra el que la Corporación Municipal interpuso recursos de reposición y jerárquicos, los que la recurrida sometió a tramitación, acogiendo el primero de ellos, parcialmente. ([Volver](#))

7.- Pedrón con Contraloría General de la República. Corte Suprema, Rol N° 22.327-2019, de 27 de diciembre de 2019.

Hechos del caso: Una persona dedujo una acción de protección en contra de la Contraloría General de la República, quien a través de la resolución N° 3834 de 6 de febrero de 2019 sostuvo la legalidad de la decisión del Servicio de Salud Metropolitano Occidente de inhabilitarlo para ejercer cargos en el Servicio Público por el término de seis años, por aplicación de lo previsto en el artículo 11 y 12 de la Ley N° 19.664, luego de transcurrir seis años desde la ocurrencia de los hechos sancionados.

El recurrente había sido eliminado del programa de especialidad de la Pontificia Universidad Católica de Chile por su bajo rendimiento académico en octubre de 2011. Luego de eso, mantuvo contrataciones a honorarios con la Administración Pública, a suma alzada por períodos breves. En 2017, y luego de una auditoria instruida por la Contraloría General, el Servicio de Salud Metropolitano Occidente resolvió inhabilitarlo por el término de seis años para ejercer cargos en el servicio público.

Fundamento: *Tercero: Que no existiendo discusión entre las partes acerca de los presupuestos fácticos en que se sustenta la acción constitucional que se conoce, la controversia radica en determinar si la sanción impuesta por el Servicio de Salud Metropolitano Occidente al recurrente, decisión que fuera corroborada por la Contraloría General de la República, fue ejercida oportunamente o, por el contrario, si lo fue cuando sus facultades fiscalizadoras se encontraban prescritas.*

Para ello es útil precisar que la circunstancia de encontrarse reguladas algunas responsabilidades por normas de derecho público no impide que ellas puedan extinguirse por el transcurso del tiempo, en razón que la prescripción es de carácter universal e indispensable para asegurar criterios de certeza y seguridad en las relaciones jurídicas y, por ello, puede operar en todas las disciplinas que pertenecen al ámbito del Derecho Público. Por consiguiente, acorde a este predicamento, la prescripción de las acciones procede en nuestro derecho positivo como regla general, la que solo cesa cuando por ley se determine su imprescriptibilidad.

Cuarto: Que asentada, así, la premisa de que la prescripción, como regla general, es aplicable también en el ámbito del derecho administrativo sancionador, cabe consignar que la Ley N° 19.664 que Establece Normas Especiales para Profesionales Funcionarios que indica de los Servicios de Salud, como su reglamento, no contemplan disposiciones que establezcan la imprescriptibilidad de las acciones destinadas a sancionar a quienes incurran en alguna infracción administrativa como la descrita en el artículo 12 de la misma ley.

Quinto: Que, ante la ausencia de norma expresa en el ordenamiento citado, y tratándose de disposiciones especiales, debe entenderse que -en lo no contemplado expresamente en ellas- se han de aplicar supletoriamente las reglas del Derecho Común que, según la materia específica, correspondan.

Sexto: Que, de aplicarse como norma supletoria de derecho común la prevista para las faltas, esto es de seis meses que establece el artículo 94 del Código Penal, o la de cuatro años prevista en el artículo 158 del Estatuto Administrativo y 154 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales para las acciones disciplinarias por responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, o de estimarse procedente acudir a las normas generales del derecho común dentro del ámbito civil y, en ese entendido, hacer aplicación de la regla general de prescripción extintiva de cinco años a que se refiere el artículo 2515 del Código Civil, fuerza es concluir que cualquiera de los estatutos en referencias que se estime concurrente al caso en examen, se ha cumplido latamente en la especie, desde que el procedimiento sancionatorio en cuya virtud fue castigado el recurrente, se inició cuando ya habían transcurrido casi seis años contados desde la ocurrencia de los hechos, por lo que fue ejercida en forma extemporánea.

Séptimo: Que, entonces, habida consideración que los hechos en que se sustenta la presente acción datan del 30 de octubre de 2011, y que el procedimiento sancionatorio en contra del recurrente se inició por Memorandum N° 353 del 03 de agosto de 2017, mismo que sirvió de fundamento a la resolución dictada por el Servicio de Salud Metropolitano Occidente que declara la inhabilidad del actor por seis años para ejercer cargos públicos, de fecha 17 de agosto de 2017, indudable es concluir que el ejercicio de las facultades sancionatorias materia de estos autos fueron ejercidas extemporáneamente, esto es, cuando habían transcurrido sobradamente seis meses, cuatro o cinco años de prescripción contemplados en las normas de derecho común que se consideren aplicables al caso.

Octavo: Que, en consecuencia, el acto recurrido se torna en ilegal y posee evidente aptitud para perturbar el derecho del recurrente a la igualdad ante la ley en los términos previstos en el artículo 19 N° 2 de la Constitución, pues se le ha declarado inhabilitado para ejercer un cargo o función pública, por el término de seis años, cuanto la referida sanción resultaba improcedente, pues la misma le fue impuesta extemporáneamente, habiéndose cumplido el plazo para que la autoridad de salud competente pudiera ejercer sus facultades fiscalizadoras. ([Volver](#))

II.- JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

1.-Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, asignaciones de funciones críticas, requisitos. Dictamen N° 31.880, de 12 de diciembre de 2019.

Hechos del caso: Una exfuncionaria de la Subsecretaría de Derechos Humanos, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos solicitó un pronunciamiento sobre su derecho al pago de la asignación de funciones críticas por el periodo comprendido entre el 9 de enero y el 1 de julio de 2017, época en que ejerció el cargo de jefa del departamento de políticas públicas de esa Subsecretaría.

Fundamento: (...) *cabe señalar, en primer término, que el artículo 160 de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, dispone que los funcionarios tendrán derecho a reclamar ante la Contraloría General de la República, cuando se hubieren producido vicios de legalidad que afectaren los derechos que les confiere el presente Estatuto, para lo cual tendrán un plazo de diez días hábiles, contado desde que tuvieron conocimiento de la situación, resolución o actuación que dio lugar al vicio de que se reclama. Tratándose de beneficios o derechos relacionados con remuneraciones, asignaciones o viáticos el plazo para reclamar será de 60 días.*

Pues bien, de los antecedente tenidos a la vista aparece que la recurrente se desvinculó de la Subsecretaría de Derechos Humanos el 1 de julio de 2017, por renuncia voluntaria, efectuando su primer reclamo ante esta Contraloría General el día 15 de enero de 2018, por lo que su solicitud resulta extemporánea, sin que la dictación de la ley N° 21.050, que autorizó el monto disponible para la anotada subsecretaría para otorgar la asignación de funciones críticas por el año 2017, permita alterar dicha conclusión.

Sin perjuicio de lo anterior, se ha estimado del caso hacer presente que el artículo septuagésimo tercero de la ley N° 19.882, en sus incisos primero y segundo, establece el beneficio en estudio, en favor del personal que señala y que trabaje en tareas calificadas como críticas, es decir, aquellas que sean relevantes o estratégicas para la gestión del organismo, por la responsabilidad que implica su desempeño y por la incidencia en los productos que éstos deben proporcionar.

Para tal efecto, agregan los incisos quinto y séptimo de la norma, que una vez fijada en la Ley de Presupuestos la cantidad máxima de empleados con derecho a percibirla y los recursos que podrán destinarse a su pago, se determinarán mediante resoluciones exentas de los respectivos subsecretarios o jefes superiores de servicios, las labores consideradas como críticas, el porcentaje del estipendio que se fije a cada una, las personas favorecidas y los montos específicos de sus emolumentos.

Al, respecto, es dable hacer presente que para ser beneficiario de la asignación de funciones críticas se debe ser parte del personal que señala, y que no corresponde que ésta sea otorgada a quien ya ha dejado

de ser parte de la institución respectiva, aunque la ley que autorizó los cupos y el monto que pueden destinarse a su pago, haya tenido efectos retroactivos.

Enseguida, corresponde indicar que la jurisprudencia de este Organismo de Control, contenida, entre otros, en el dictamen N° 83.056, de 2015, ha manifestado que compete a la jefatura superior respectiva calificar las tareas cuyo desempeño permite obtener el beneficio en estudio, respetando el marco presupuestario.

En consecuencia, con el mérito de lo expuesto, cabe concluir que la actuación de la Subsecretaría de Derechos Humanos se ajustó a derecho y, por ende, rechazar el reclamo de la recurrente. ([Volver](#))

2.- Mutualidad de Carabineros, seguro complementario de salud, competencia Comisión para el Mercado Financiero. Dictamen N° 32.075, de 13 de diciembre de 2019.

Hechos del caso: Un ex funcionario de carabineros de Chile solicitó la devolución de las primas por concepto de seguro complementario de salud que le habrían sido descontadas indebidamente entre los meses de abril de 2002 y mayo de 2017, debido a que tales deducciones consideraron como beneficiaria a su cónyuge, la que fue dada de baja como carga legal, a contar del 8 de abril de 2002, según consta en la resolución N°30, de 2002, de la Prefectura de Radiopatrullas.

Fundamento: *Sobre el particular, cabe consignar, por una parte, y según con lo expresado por la citada dirección de previsión, que el referido seguro complementario de salud tendría el carácter de voluntario, siendo contratado con la Mutualidad de Carabineros y, por la otra, que en virtud de lo prescrito en el artículo séptimo, inciso tercero, de la ley N° 18.660, y conforme con lo consignado en los dictámenes N 39.065, de 2017 y 10.683, de 2019, de este origen, entre otros, dicha mutualidad, en su calidad de institución aseguradora, se encuentra sometida a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros, actual Comisión para el Mercado Financiero.*

En este sentido, de los antecedentes tenidos a la vista, consta que esa comisión, en su oficio N° 4.468, de 2018, señaló que no puede resolver, en el trámite de un reclamo administrativo, controversias sobre la aplicación e interpretación de las disposiciones contractuales del seguro colectivo complementario de salud, agregando que no constaba que se hubiere solicitado la exclusión del seguro y la restitución de las primas con anterioridad al mes de junio de 2017, por lo que de perseverar sus diferencias con la aseguradora deberá hacer valer sus derechos y acciones por la vía judicial.

Pues bien, dado que la referida comisión se pronunció respecto de la situación del interesado, por medio del oficio antes individualizado, no corresponde que este Órgano de Control intervenga en un asunto ya revisado por el organismo competente dentro del ámbito de sus atribuciones.

Finalmente, en lo relativo a la determinación de la eventual responsabilidad funcionaria derivada de los descuentos indebidos que se reclaman, cumple con indicar que una vez prescrita la facultad de

castigar una falta, por transcurrir el término de seis meses, de acuerdo con lo señalado en el artículo 20, inciso primero, del decreto N° 900, de 1967, del ex Ministerio del Interior, Reglamento de Disciplina -vigente al mes de mayo de 2017-, es inoficioso disponer que se realice un proceso investigativo con ocasión del actuar reseñado, pues, en armonía con el criterio contenido en los dictámenes N 71.423, de 2015 y 5.807, de 2016, entre otros, de este origen, si este se instruyera y la superioridad, conforme al análisis de sus antecedentes, adquiriera la convicción de que a un determinado servidor le asiste responsabilidad y, por ende, es merecedor de una medida disciplinaria, estaría impedida de aplicarla toda vez que el lapso para ello se ha extinguido, por lo cual se rechaza su pretensión. ([Volver](#))

3.- SDS, beneficio de alimentación Ley N° 20.799 art/36, entrega de tarjeta electrónica, requisitos. Dictamen N° 32.234, de 17 de diciembre de 2019.

Hechos del caso: El servicio de salud metropolitano Oriente consultó acerca de la factibilidad de otorgar el beneficio de alimentación establecido en el inciso 1º del artículo 36 de la ley N° 20.799, a los empleados que laboran en las dependencias administrativas de esa institución, mediante la entrega de tarjetas electrónicas.

Fundamento: Sobre el particular, es útil recordar que, en un principio, el artículo 36 de la ley N° 20.799, que establece el aludido beneficio de alimentación, concedía este derecho solo a los funcionarios de los establecimientos dependientes de los servicios de salud, sin embargo, en virtud a una modificación realizada por el artículo 50 de la ley N° 21.050, los empleados de la dirección de tales instituciones, accedieron a dicha prerrogativa a contar del 1 de enero del año 2018.

Entonces, con dicha incorporación, el citado artículo 36 de la ley N° 20.799, en definitiva, prescribe que los establecimientos de salud dependientes de los servicios de salud podrán proporcionar y financiar alimentación a los funcionarios de planta y a contrata que se desempeñen en ellos, incluidos los funcionarios de planta y a contrata de la dirección de los servicios de salud ya mencionados, de conformidad a lo que establezca el reglamento.

Añade, que a los funcionarios que laboren en las direcciones de los Servicios de Salud, el beneficio antes señalado, les será proporcionado en el establecimiento de salud más cercano y que sea dependiente del servicio en el que se desempeñen.

A continuación, el inciso tercero del enunciado artículo 36 de la ley N° 20.799, en lo que importa, expresa que un reglamento determinará las raciones alimenticias que podrá recibir el funcionario, como también las demás normas necesarias para la aplicación de este artículo.

Así, el artículo 2º del decreto N° 58, de 2015, del Ministerio de Salud, que regula el anotado beneficio, especifica que la alimentación consistirá en un desayuno, almuerzo o cena, teniendo derecho cada funcionario a una de estas comidas, correspondiente a la hora de que se trate, por cada jornada de hasta 12 horas de trabajo.

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

Su inciso segundo agrega que la alimentación que proporcionen las entidades señaladas, según la comida de que se trate, a lo menos deberá contener: para el almuerzo y la cena una sopa o entrada, un plato principal y un postre; para el desayuno té o café con o sin leche y un sándwich.

En la materia, esta Contraloría General, a través de sus dictámenes N°s. 32.406, de 2017 y 29.467, de 2018, ha permitido que se confiera este beneficio mediante vales de colación o una tarjeta, en la medida que esta se refiera a la entrega de raciones alimenticias -esto es, desayuno, almuerzo o cena-, en los términos precisados en el artículo 36 de la ley N° 20.799 y su reglamento, y no a su valor en dinero.

Asimismo, esta Contraloría General ha sostenido, entre otros, en el dictamen N° 78.595, de 2016, que del marco normativo expuesto se advierte que el beneficio de alimentación es una concesión facultativa para los servicios de salud, pudiendo estos entregarlo en la medida que exista disponibilidad de recursos para ello.

En ese sentido, y dado el escenario expuesto por el servicio de salud recurrente, no se advierte inconveniente para que se otorgue esta prerrogativa a través de la entrega de tarjetas de colación, pues si existen los recursos para conceder ese beneficio y la autoridad está de acuerdo con su otorgamiento, no se puede restringir o privar a los funcionarios de acceder a ese derecho por las anotadas condiciones en que, circunstancialmente, se encuentran los centros hospitalarios de ese servicio de salud, criterio en armonía con lo concluido en el dictamen N° 17.801, de 2019, de este origen.

Ahora bien, en su presentación el servicio de salud recurrente señala que la tarjeta electrónica que pretende implementar, podrá ser utilizada en alimentos de consumo inmediato, equivalentes a una colación, únicamente en locales ubicados dentro del radio en que laboran sus empleados, en los días y horarios que se determinen, lo cual se hallaría conforme con la normativa y jurisprudencia expuesta.

Sin embargo, se tiene a la vista la resolución exenta N° 490, de 2018, mediante la cual el SSMO aprobó un protocolo para efectos de regular la concesión de este beneficio, el cual prescribe que esta prerrogativa se otorgará a través de vales de colación que tienen un valor en dinero, a saber, de dos mil quinientos pesos. Además, este documento considera prohibiciones y posibles sanciones en caso de uso indebido del beneficio, de lo cual se deduce que estos, en la práctica, sí pueden ser utilizados para adquirir bienes y servicios en supermercados o establecimientos similares asociados a la empresa que provee ese servicio.

Al respecto, cabe precisar que el beneficio en comento permite a la autoridad proporcionar y financiar alimentación en favor de sus funcionarios, quienes tendrán derecho a acceder a una o algunas de las raciones que especifica el reglamento, es decir, a un desayuno, almuerzo o cena, dependiendo de la jornada de trabajo que cada uno de estos empleados posea. Y por ello, dicha superioridad no puede conceder este beneficio a través de abonos periódicos de sumas de dinero de la que puedan disponer sus empleados, al no tratarse este de un beneficio remuneratorio.

En mérito de lo expuesto, si bien el SSMO puede otorgar el derecho de alimentación mediante la entrega de vales o tarjetas de colación, aquello debe efectuarse cumpliendo con las exigencias establecidas para ello, lo que no se verifica en el protocolo que dicho servicio dictó para regular este beneficio, por lo cual, esta entidad deberá ajustar su actuar, así como el aludido documento, de tal forma que la concesión de esta prerrogativa implique la entrega de raciones alimenticias en los términos indicados en el artículo 36 de la ley N° 20.799 y su reglamento. ([Volver](#))

4.- Ejército, pago de gastos médicos, enfermedad profesional. Dictamen N° 32.353, de 17 de diciembre de 2019.

Hechos del caso: Una funcionaria del ejército reclamó porque ha debido costear la totalidad de los gastos por atenciones y tratamientos efectuados en el extrasistema y los copagos de las prestaciones de salud recibidas en los Centros Clínicos Institucionales por una enfermedad, respecto de la cual se está instruyendo una investigación sumaria administrativa para determinar si aquella se contrajo con ocasión del servicio, debido al acoso laboral que habría sufrido.

Fundamento: *Al respecto, es menester anotar que el artículo 75 de la ley N° 18.948, prescribe que el personal que se accidentare en actos del servicio o se enfermare a consecuencia de sus funciones tendrá derecho, previa investigación sumaria administrativa, a que sean de cargo fiscal todos los gastos de atención médica, hospitalaria, quirúrgica, dental, ortopédica y de todos los medios terapéuticos y auxiliares relativos al tratamiento prescrito para la recuperación, hasta que sea dado de alta o declarado imposibilitado para reasumir sus funciones. Agrega que serán de cargo fiscal, igualmente, los gastos de transporte del herido o enfermo desde el lugar en que se encuentre hasta el centro hospitalario en que será atendido, así como los causados con ocasión de controles y exámenes médicos posteriores.*

En armonía con lo anterior, el artículo 232 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, dispone que tanto los accidentes ocurridos en acto del servicio como las enfermedades derivadas de este y las enfermedades profesionales, se verificarán previa instrucción de una investigación sumaria administrativa dispuesta por la autoridad competente, la que se tramitará conforme lo dispuesto en la reglamentación correspondiente.

Luego, es necesario agregar, con arreglo a lo sostenido en el dictamen N° 33.820, de 2017, de este origen, que el deber de cubrir las aludidas expensas requiere que se verifique la exigencia que lo hace procedente, esto es, que se establezca a través de la correspondiente investigación sumaria administrativa que la enfermedad de la señora xxxx es profesional, determinación que, de los antecedentes examinados, se advierte que aún está pendiente.

De este modo, cabe concluir que no se ajusta a la normativa legal que regula la materia, la decisión de esa institución castrense de reintegrar los cobros correspondientes a los copagos de las atenciones médicas recibidas por la peticionaria en los centros del Sistema de Salud del Ejército y la de financiar sus traslados desde Valdivia a las ciudades de Santiago y Concepción, durante la sustanciación de la pertinente investigación, pues solo en el evento de que al término de ese proceso sumarial se declare que la enfermedad de la señora Ponce Novoa es de tipo profesional, aquella tendrá derecho a que el Ejército le pague los gastos en que ha incurrido con ocasión de aquella afección.

Por consiguiente, ese organismo castrense deberá, por una parte, revisar y modificar la anotada Orden de Comando N° 11000/7755, de 2017, con la finalidad de ajustarla a la normativa legal que regula la materia y, por la otra, regularizar la situación de la recurrente, informando sobre ambos asuntos a esta Contraloría General en el plazo de 30 días hábiles contados desde la recepción del presente oficio.
([Volver](#))

5.- Permisos gremiales, inasistencias injustificadas, gasto funcionario citado como testigo. Dictamen N° 32.355, de 17 de diciembre de 2019.

Hechos del caso: Un trabajador del Hospital de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile reclamó que la superioridad de ese establecimiento asistencial calificó el uso de sus permisos gremiales de los días 13 y 17 de julio de 2018, como inasistencias injustificadas, realizándole los respectivos descuentos en sus remuneraciones de agosto de 2018.

Fundamento: *Al respecto, cabe anotar que el artículo 17, inciso final, de la resolución exenta N° 1.158, de 2007, que aprobó el Reglamento de Orden, Higiene y Seguridad del Hospital de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile -el cual forma parte integrante de los contratos de trabajo de los empleados de ese establecimiento asistencial-, dispone que las inasistencias, atrasos y tiempos no trabajados que no constituyan causal de término del Contrato del Trabajo, podrán ser deducidos proporcionalmente de la remuneración del trabajador.*

Pues bien, de los antecedentes examinados se advierte que el mencionado tribunal, con fecha 4 de septiembre de 2018, dictó su sentencia en la cual desestimó la reclamación de la mencionada asociación de funcionarios, otorgándole un plazo de 15 días para subsanar los defectos de su constitución, acreditación que debía efectuarse ante la Inspección Comunal del Trabajo Santiago Oriente.

De este modo, en atención a que a la fecha en que se practicaron los referidos descuentos, no consta que se hubiese encontrado vigente la personalidad jurídica de la mencionada asociación -circunstancia que tampoco se ha acreditado con posterioridad-, cabe concluir que las deducciones efectuadas por la ausencia del recurrente los días 13 y 17 de julio de 2018, se ajustarían a derecho.

A continuación, sobre el descuento practicado en la remuneración del peticionario del mes de octubre de 2018, por haber faltado a trabajar durante seis horas el día 24 de septiembre de ese año, debido a que asistió a declarar como testigo en un juicio laboral por parte de una exfuncionaria del Hospital de

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, que demandó a ese recinto por despido injustificado, cumple con consignar que si bien el artículo 454, N° 5, del Código del Trabajo -referido a los testigos en general-, no contempla reglas especiales sobre quién debe solventar los gastos en que aquellos incurran, el artículo 432 de ese texto legal, precisa, en lo que interesa, que en todo lo no regulado en ese código o en leyes especiales, serán aplicables supletoriamente las normas contenidas en los libros I y II del Código de Procedimiento Civil.

En ese contexto, es necesario tener presente que el artículo 359, inciso primero, de ese último código, prescribe que toda persona, cualquiera sea su estado o profesión, está obligada a declarar y a concurrir a la audiencia que el tribunal señale con este objeto y agrega su artículo 381, que el testigo tiene el derecho para reclamar de la persona que lo presente el abono de los gastos que le imponga la comparecencia.

Así, entonces, de la citada normativa aparece que, citada legalmente una persona a comparecer en un juicio laboral como testigo, esta debe presentarse en el día y hora señalada por el tribunal al efecto, pero los gastos que ello le ocasione deben ser solventados por la parte que lo presenta.

Por ello, y de conformidad con los antecedentes tenidos a la vista, dado que el señor Camus Loyola fue presentado por la parte demandante en un juicio laboral, es esta quien debe reembolsarle los gastos en que haya incurrido por su comparecencia como testigo en el anotado juicio, tal como se sostuvo en el dictamen N° 90.370, de 2016, de esta procedencia, para un caso similar.

En consecuencia, cabe concluir que el descuento practicado a su remuneración del mes de octubre de 2018, con ocasión de la referida comparecencia, se ajustó a derecho.

Finalmente, en cuanto al hostigamiento que reclama, pues se habría ordenado la reapertura de un sumario administrativo incoado en su contra, es necesario señalar que si bien a este organismo de control le compete la fiscalización de las actuaciones de la autoridad, en cuanto deben ceñirse estrictamente a la normativa vigente, no puede, en uso de sus facultades legales, presumir una persecución laboral cuando esta, en el ejercicio de sus atribuciones, adopta decisiones que inciden en la gestión del servicio, tales como la distribución del personal de su dependencia o la determinación de incoar un proceso disciplinario para establecer la responsabilidad administrativa de un funcionario, según se precisó en el dictamen N° 41.625, de 2014, de este origen.

No obstante, se estima útil agregar que, de los antecedentes recabados por esta entidad fiscalizadora, consta que mediante la resolución exenta N° 289, de 2019, del Hospital de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, se sobreseyó el sumario administrativo iniciado con ocasión de denuncias formuladas por funcionarios de ese establecimiento asistencial en contra del señor Luis Camus Loyola.
(Volver)