

Gaceta de Jurisprudencia de Derecho Público

N°122

Semana del 4 al 10 de octubre de 2020

GACETA DE JURISPRUDENCIA DE DERECHO PÚBLICO N°122

Editores: Natalia Muñoz Chiu

Felipe Peroti Díaz

Abogados asociados

| | | |
|----------------------------|--|-----------------|
| Caso | “Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la frase “en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes”, contenida en el artículo 23, inciso primero, de la Ley N° 20.129.” | |
| Tribunal | Tribunal Constitucional | Rol N°8719-2020 |
| Resumen | <p>El artículo 23, inciso primero, en relación con el artículo 22, ambos de la Ley N°20.129, hace una diferencia entre las Instituciones de Educación Superior que se les niega la acreditación y aquellas a las cuales se les otorga un número de años de acreditación que les impide el acceso a ciertos beneficios para sus alumnos, que es el efecto central que produce la regla jurídica. A las primeras se les permite la impugnación por la vía de la apelación, y a las otras, se les impide deducirlo. Esta situación no se ajusta a las exigencias constitucionales de considerar y tratar por igual a quienes se encuentren en las mismas circunstancias, pues en ambos casos, el acto susceptible de impugnación es un acto administrativo denegatorio.</p> <p>Asimismo, la norma en cuestión infringe el inciso sexto, numeral 3°, del artículo 19 de la Constitución Política de la República, atendido que el denominado debido proceso administrativo contiene el derecho al recurso, esto es, posibilidad de impugnar el acto administrativo. Así, al limitar la interposición del recurso de apelación, e impedir la revisión de lo resuelto por la Comisión Nacional de Educación (CNA), por el otro organismo llamado a revisar la resolución administrativa –el Consejo Nacional de Educación (CNED)-, lo que hace que no se garantice eficazmente los derechos de las entidades de educación superior (Ver hechos y fundamentos del caso)</p> | |
| Fecha | 1 de octubre de 2020. | |
| Jurisprudencia relacionada | STC, Rol N°5282-2018, 17 de julio de 2019 | |

| | | |
|----------|--|-----------------|
| Caso | “Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la frase “algunas de las siguientes multas”, contenida en el artículo 11, inciso primero, de la Ley N°18.902, que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios.” | |
| Tribunal | Tribunal Constitucional | Rol N°8484-2020 |

| | |
|---------|---|
| Resumen | <p>La interdicción del juzgamiento y la sanción múltiples se sustenta, respectivamente, en la aplicación de principios relativos al debido proceso y la proporcionalidad. Esta garantía no se restringe a la observancia de la ritualidad formal de un proceso, sino que alcanza a los elementos materiales o sustanciales del trato que surge de la aplicación de la norma procesal, en orden a asegurar la justicia de la decisión jurisdiccional y se expresa en la imposibilidad que pesa sobre el órgano administrativo de sancionar dos o más veces la misma conducta, respecto del mismo sujeto y por iguales fundamentos.</p> <p>En el caso que la conducta sancionada por la administración se refiere al incumplimiento en la prestación continua y de calidad del servicio de agua potable. En este caso concreto, resulta cuestionable que, la misma conducta se estime vulneratoria, en un caso del literal a) del artículo 11 de la Ley N°18.902, y en otro, se fundamenta igual conducta como transgresión a los literales a), b) y c) inciso primero de la misma norma, por cuanto no se ajusta al estándar exigido por la Constitución cuando el Estado ejerce facultades sancionatorias, pues, en la especie, se configura una identidad de sujeto infractor, de hecho o conducta infraccional y de fundamento. (Ver hechos y fundamentos del caso)</p> |
| Fecha | 8 de octubre de 2020. |

| | | |
|----------|---|-------------------|
| Caso | "Pharmamedica Ltda. con Servicio de Salud de Concepción." | |
| Tribunal | Corte Suprema | Rol N°69.921-2020 |
| Resumen | Respecto de la acción para demandar la indemnización de perjuicios ocasionada por la falta de servicio de la Administración, en el contexto de un procedimiento licitatorio, el plazo de prescripción de la misma debe contarse a partir de la fecha de dictación de la sentencia, o bien, hasta su notificación. (Ver hechos y fundamentos del caso) | |
| Fecha | 6 de octubre de 2020. | |

| | | |
|----------|---|-------------------|
| Caso | "Coopeuch con Contraloría General de la República." | |
| Tribunal | Corte Suprema | Rol N°20.701-2020 |
| Resumen | La Contraloría General de la República puede cambiar su jurisprudencia administrativa, sin embargo, dicho cambio procede siempre y cuando adquiera la convicción de que debe resolverse de manera diferente, en virtud de mayores antecedentes o circunstancias inexistentes o desconocidas en su oportunidad. Así, la falta de motivación del cambio interpretativo por parte de la Contraloría implica un actuar ilegal y arbitrario, en tanto la no expresión de las razones por la cuales el órgano contralor se aleja de su propia jurisprudencia infringe el principio de interdicción de la arbitrariedad. | |

| | |
|-------|--|
| | Teniendo en consideración lo anterior, no se aprecia el motivo por el cual la Contraloría arribó a la conclusión de que los créditos que otorgan las Cajas de Compensación de Asignación Familiar a los funcionarios públicos revisten el carácter de “prestaciones de seguridad social”, pues la norma que invoca el órgano contralor para ese efecto -el artículo 22 de la Ley N°18.883-, hace referencia a que dichos créditos constituyen “prestaciones de crédito social”, conceptos que difieren sustantivamente entre sí. (Ver hechos y fundamentos del caso) |
| Fecha | 7 de octubre de 2020. |

| | | |
|----------|--|-------------------|
| Caso | “Cooperativa de Ahorro y Crédito Lautaro Rosas Limitada y otros con Superintendencia de Seguridad Social.” | |
| Tribunal | Corte Suprema | Rol N°20.713-2020 |
| Resumen | <p>En forma previa a la dictación de circulares, la Superintendencia de Seguridad Social está obligada a la apertura de un proceso de consulta pública, a menos que concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) por la naturaleza de la materia de que se trate; o b) la oportunidad en que deban surtir efecto las respectivas instrucciones, esta instancia no sea procedente. Atendido lo anterior, las salvedades que establezca la Superintendencia al momento de someter la dictación de determinadas circulares, excluyéndolas del proceso de consulta, deben ser objeto de una interpretación y aplicación restrictiva.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, el estándar de motivación exigible a una circular de la aludida Superintendencia es especialmente alto cuando ella altera de manera significativa reglas sustantivas relativas a la prelación de créditos respecto de un número considerable de acreedores y deudores. (Ver hechos y fundamentos del caso)</p> | |
| Fecha | 7 de octubre de 2020. | |

| | | |
|----------|---|-------------------|
| Caso | “Reyes con Municipalidad de Ñuñoa.” | |
| Tribunal | Corte Suprema | Rol N°97.284-2020 |
| Resumen | <p>El concepto de “decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio” establecido por vía jurisprudencial, se refiere a su extinción y pérdida de eficacia, que se ha aplicado al constatar el transcurso de un tiempo excesivo para la declaración de responsabilidad y la consecuente decisión terminal sobre la imposición de una sanción. Tal decisión no tiene su fundamento en el artículo 27 de la Ley N°19.880, norma la cual, contempla un plazo que no tiene el carácter de fatal, de manera que si bien el organismo público debe hacer expeditos los trámites respectivos, el principio de celeridad lo ha de llevar a tender o a instar por la pronta terminación del procedimiento administrativo, sin que pueda estimarse que esa</p> | |

| | |
|-------|--|
| | <p>circunstancia le ha de compeler, con carácter definitivo, a concluir tales procesos sólo en los perentorios términos fijados por el legislador. Por tanto, el esfuerzo al que debe propender el órgano público en esta materia, no puede vincularlo de tal manera que el incumplimiento de estos plazos transforme en fútil su esfuerzo fiscalizador. Igualmente, el decaimiento administrativo no sólo se relaciona con el transcurso del tiempo, sino que también con la falta de eficacia del acto en virtud de la demora en la decisión afectando el contenido jurídico del procedimiento administrativo, transformándolo abiertamente en ilegítimo, determinando que, producto del tiempo excesivo transcurrido, este se torna inútil. (Ver hechos y fundamentos del caso)</p> |
| Fecha | 9 de octubre de 2020. |

JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

| | |
|----------|--|
| Dictamen | Dictamen N°E40.319 |
| Órgano | Contraloría General de la República |
| Resumen | <p>El finiquito es un acuerdo de voluntades suscrito entre empleador y trabajador con ocasión del término del contrato de trabajo que los unió, y su objeto es dejar constancia que la relación laboral ha terminado -de conformidad con alguna de las causales establecidas en el Código del Trabajo-, y de las prestaciones pecuniarias que se pagan y que en el mismo se consignan.</p> <p>En ese sentido, no puede asimilarse el finiquito a un acto administrativo, por lo que su regulación debe ajustarse siempre a lo dispuesto en la legislación laboral, por lo que no resulta atendible que la figura del finiquito electrónico se justifique en la posibilidad de materializar los actos administrativos por medios electrónicos. Por la misma razón, tampoco es admisible la posibilidad de suscribir los finiquitos mediante la firma electrónica prevista en la ley N°19.799, ya que la letra b) del inciso segundo de su artículo 3° establece que ello no será aplicable en aquellos casos en que la ley requiera la concurrencia personal de alguna de las partes. (Ver hechos y fundamentos del dictamen)</p> |
| Fecha | 2 de octubre de 2020 |

| | |
|----------|--|
| Dictamen | Dictamen N°E40.336 |
| Órgano | Contraloría General de la República |
| Resumen | <p>Es posible que las entidades edilicias que prestan servicios sanitarios se consideren concesionarias de la aludida prestación, sin que se les exija que se encuentren constituidas como sociedades anónimas para operar, y puede,</p> |

| | |
|-------|---|
| | <p>en tal calidad, transferir el dominio o el derecho de explotación de su concesión, pero en ese caso, es necesario que quien la adquiriera tenga necesariamente el carácter de sociedad anónima, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley General de Servicios Sanitarios. Por esa razón se debe excluir a las corporaciones de derecho privado creados por los municipios de la posibilidad a se dediquen a la instalación, administración, operación y mantenimiento del servicio, producción y distribución de agua potable, pues no cumplen con ser una sociedad anónima y, por lo demás, dicha actividad no se condice con las actividades que, conforme a la Ley N°18.695, pueden desarrollar dichas corporaciones. (Ver hechos y fundamentos del dictamen)</p> |
| Fecha | 2 de octubre de 2020 |

| | |
|----------|---|
| Dictamen | Dictamen N°E40.341 |
| Órgano | Contraloría General de la República |
| Resumen | <p>El otorgamiento y la modificación de cualquier clase de remuneraciones al personal de la Administración del Estado, es materia de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En consecuencia, no es posible, por vía jurisprudencial, otorgar estipendios a aquellos funcionarios que han debido incurrir en mayores gastos para solventar atendido que se encuentren cumpliendo sus funciones en modalidad de trabajo remoto, si no existe una disposición legal que establezca un bono de compensación por esos mayores gastos. (Ver hechos y fundamentos del dictamen)</p> |
| Fecha | 2 de octubre de 2020 |

| | |
|----------|---|
| Dictamen | Dictamen N°E40.345 |
| Órgano | Contraloría General de la República |
| Resumen | <p>Si bien los Gobiernos Regionales son personas jurídicas de derecho público, de naturaleza descentralizada, forman parte del Sistema de Administración Financiera del Estado regido por el citado decreto ley N°1.263, por lo que las facultades otorgadas al consejo regional, no impiden el ejercicio de las atribuciones del Ministerio de Hacienda con arreglo al decreto N°2.137, de 2019, que lo faculta, en los casos que indica, a realizar las reducciones necesarias en los ingresos y los gastos autorizados por la ley de presupuestos. (Ver hechos y fundamentos del dictamen)</p> |
| Fecha | 2 de octubre de 2020 |

| | |
|----------|---------------------------|
| Dictamen | Dictamen N°E40.322 |
|----------|---------------------------|

| | |
|---------|--|
| Órgano | Contraloría General de la República |
| Resumen | <p>En el ámbito de procedimiento sancionatorio regulado en la Ley N°20.529, la persona que efectúe una denuncia ante la Superintendencia de Educación por una eventual irregularidad, debe ser calificado, esto es, se exige que tenga un interés directo en el asunto a resolver. Por lo tanto, una vez que la denuncia ha sido admitida a trámite, sólo cabe entender que aquella fue debidamente analizada y considerada como idónea, en los términos exigidos en la respectiva normativa, asumiendo el denunciante la calidad de interesado.</p> <p>En relación con lo anterior, los recursos administrativos que se pueden interponer en contra de la resolución de término del procedimiento contemplado en los artículos 57 y siguientes de la ley N°20.529, esta solamente regula, en su artículo 84, la impugnación de la resolución que dicte el director regional que aplique una sanción, ante el Superintendente de Educación, y no regula otro tipo de recursos administrativos. Así, en el caso que la resolución de término, que sea distinta a la que contempla la hipótesis del artículo 84 antes citado, serán aplicables los artículos 15 y 59 de la Ley N°19.880, esto es, los recursos administrativos de reposición y jerárquico, normas que son aplicables aquí de manera supletoria en virtud del inciso primero, del artículo 1° de la Ley N°19.880. (Ver hechos y fundamentos del dictamen)</p> |
| Fecha | 2 de octubre de 2020 |

| | |
|----------|---|
| Dictamen | Dictamen N°E40.854 |
| Órgano | Contraloría General de la República |
| Resumen | <p>Las municipalidades deben ajustar su actuación a las instrucciones impartidas por la Subsecretaría de Transportes, en relación con la extensión de los Certificados de Homologación Individual, instruida en su oficio circular DNO N°45, de 8 de julio de 2020, en virtud de los cuales, se otorgan los permisos de circulación de vehículos motorizados. (Ver hechos y fundamentos del dictamen)</p> |
| Fecha | 5 de octubre de 2020 |

JURISPRUDENCIA JUDICIAL

1.- Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la frase “en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes”, contenida en el artículo 23, inciso primero, de la Ley N° 20.129. Tribunal Constitucional, Rol N°8719-2020, de 1 de octubre de 2020.

Hechos del caso: Una universidad solicitó su acreditación por un período de cinco años, a lo cual, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), a través de la resolución de acreditación institucional N° 496 de 2019, resolvió acreditarle por cuatro años como institución educacional. En contra de dicha resolución interpuso recurso de reposición, rechazado por la resolución de acreditación institucional N° 508 del 24 de febrero de 2020. Luego, contra la resolución N° 508, dedujo recurso de apelación ante el Consejo Nacional de Educación (CNED), el cual lo declaró inadmisibile, a través del Oficio N° 128/2020, del 30 de marzo de 2020.

En consecuencia, la universidad presentó un recurso de protección, impugnando la resolución Oficio N°128, del CNED, sustanciado ante la Corte de Apelaciones de Temuco, el cual constituye la gestión pendiente.

Fundamento: *VIGÉSIMO TERCERO: Que, los criterios de evaluación y estándares de calidad que se formulen por los organismos competentes, conforme a las atribuciones que la ley les ha otorgado, tienen un rango de discrecionalidad que pueden ser ponderados indistintamente, por un organismo u otro, respecto a los antecedentes y aspectos a considerar, de acuerdo lo indica el marco jurídico pertinente, lo que conlleva a que la decisión final de la CNA, pueda resultar conveniente, desde una perspectiva de un procedimiento racional y justo, someterla a revisión por otro órgano técnico que también es participe en el proceso de aseguramiento de la calidad, como lo es el CNED;*

VIGÉSIMO CUARTO: Que, yerra quien estime que los mínimos de calidad exigidos por el sistema de educación superior no ofrecen ribetes de constitucionalidad. Muy por el contrario, desde luego, todos los documentos que contienen normas y reglas, emanados del legislador o bien de los entes públicos, competentes en la materia, deben someterse al principio de supremacía constitucional referido anteriormente. Pero, además, no se puede preterir que cada pronunciamiento del órgano estatal afecta a la comunidad a quien se dirige la decisión y, por consiguiente, es obligatorio considerar el valor constitucional, expresado en el artículo 1° constitucional, que “es deber del Estado asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”;

VIGÉSIMO QUINTO: Que, en relación al caso concreto, la CNA informa a esta Magistratura que “En la Sesión Ordinaria N°1436, de 29 de agosto de 2019, el Pleno de la Comisión analizó en su conjunto las apreciaciones contenidas en la Ficha Introdutoria Institucional, el Informe de Autoevaluación Interna y sus anexos, el Informe de Evaluación Externa y las Observaciones de la

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

referida Institución. Con la correspondiente ponderación de los antecedentes, la Comisión, por medio del Acuerdo N°2776, acordó acreditar a la Universidad Autónoma de Chile por el período de cuatro años en las áreas obligatorias de Gestión Institucional y Docencia de Pregrado y en las áreas electivas de Investigación y Vinculación con el Medio. Tal acuerdo, fue ejecutado por medio de la Resolución Exenta de Acreditación Institucional N°496, de 7 de noviembre de 2019.

En contra de dicho acto administrativo, la referida Universidad presentó un recurso de reposición ante esta Comisión, solicitando en definitiva un número mayor de años de acreditación. En la Sesión Ordinaria N°1537 de 8 de enero de 2020, la Comisión, mediante acuerdo N°2919 decidió no acoger dicha pretensión. Dicho acuerdo fue ejecutado por medio de la Resolución Exenta de Acreditación Institucional N°508, de 24 de febrero de 2020.

Ante tal acto administrativo, la Universidad Autónoma de Chile presentó un recurso de apelación ante el Consejo Nacional de Educación, el cual fue declarado inadmisibile por medio del Oficio Ordinario N°128/2020, de 30 de marzo de 2020, por no admitir a tramitación ese recurso. Ante ello, esa Casa de Estudios presentó un recurso de protección ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Temuco, Rol 2884-2020, por considerar ilegal y arbitrario el citado oficio [...]” (fs. 343 y 344);

VIGÉSIMO SEXTO: Que, el año 2018 la Universidad Autónoma de Chile se sometió voluntariamente a un proceso de acreditación institucional. A través de la Resolución Exenta N°496-2019 de la CNA, ésta decidió acreditar a la requirente por el período de 4 años, frente a lo cual, recurre de reposición. La CNA decide no acoger dicho recurso.

Por ello la Universidad Autónoma presenta un recurso de apelación ante el CNED. Éste mediante oficio N°128/2020 de 30.03.2020 no admite a tramitación la apelación, por cuanto carecería de competencias legales para hacerlo y “[...] Sin embargo, en particular, respecto de la apelación establecida en el artículo 23, la CGR, en el dictamen N°36.412-2010 señaló expresamente que el Consejo no está facultado para conocer un recurso de apelación cuando éste sea interpuesto para impugnar un acuerdo de la CNA en razón del número de años por los que se concedió la acreditación institucional”.

Habiendo concluido la sede administrativa para reclamar del acto jurídico desfavorable, la parte requirente dedujo recuso de protección en contra de la recién mencionada resolución, que constituye la gestión judicial pendiente, por considerar que la negación del recurso de apelación, por parte del CNED constituye un acto ilegal y arbitrario que lo priva de las garantías constitucionales de igualdad ante la ley y de derecho de propiedad;

VIGÉSIMO SÉPTIMO: Que, los efectos perniciosos que produce, según la Universidad requirente, la resolución que le otorga cuatro años de acreditación dice relación directa con los aranceles de gratuidad y crédito con aval del Estado, puesto que la Subsecretaría de Educación Superior ha establecido una escala de reajustabilidad basada en los años de acreditación de la respectiva entidad

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

universitaria. Así, aquellas que tengan tres y cuatro años de acreditación institucional, reajustarán sus aranceles regulados en un tres por ciento, las que tengan cinco o seis años de acreditación institucional, recibirán un reajuste del seis por ciento. Lo mismo ocurre respecto al cálculo de aranceles de referencia del crédito con aval del Estado. Afirma que también se ve afectado el prestigio de la Casa de Estudios Superiores, dado que los rankings de las universidades chilenas ponderan, para su calificación, los años de acreditación de la entidad universitaria. Por lo tanto, es evidente, que la rebaja de un año en el nuevo proceso de la naturaleza señalada incide en la posición que obtenga la requirente, en el referido ranking;

VIGÉSIMO OCTAVO: Que, por consiguiente, el acto administrativo denegatorio, considerando las consecuencias que tiene para la institución universitaria la Resolución N°496-2019 de la CNA, precisa de una revisión, en este caso, y conforme a la legislación en materia de educación superior, por parte del CNED, lo que no afecta la competencia de ambos organismos públicos, como se expresó en estrados, puesto que la competencia técnica persiste, y en nada se afecta. Las atribuciones que se encuentran limitadas no son, precisamente, técnicas, sino de orden legal, en cuanto el precepto legal censurado faculta al CNED conocer únicamente los recursos de apelación, en los casos en que la CNA niegue la acreditación institucional solicitada, situación que tiene incidencia constitucional evidente. Sobre este aspecto, el CNA ha sustentado el criterio de estimar que la ampliación del recurso de apelación afectaría el sistema de distribución de competencias públicas socavando el plan de aseguramiento de la calidad. Tal criterio confunde aspectos técnicos con el procedimiento administrativo propiamente tal. El recurso de apelación tiene directa relación con el debido proceso y la doble instancia administrativa y no con las especialidades técnicas del organismo, a quien la ley le entrega las atribuciones para llevar a efecto la acreditación de una institución de educación superior. Por ello, es que el conflicto de constitucionalidad promovido por la requirente resulta plausible;

VIGÉSIMO NOVENO: Que, es atinente, en esta oportunidad, referirse a la incidencia del recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en los recursos de protección conocidos por las Cortes de Apelaciones, y en último término por la Corte Suprema, dado que esta sentencia producirá sus efectos en la acción cautelar señalada.

El recurso de protección se origina en el afán del constituyente de la época de concretar el concepto de que el fin del Estado es proteger a las personas. “Era evidente que la Constitución ahora tenía dos conceptos fundamentales novedosos: el imperio del poder judicial y la creación de los recursos constitucionales, acciones que tenían la estabilidad y fuerza de la propia Constitución para proteger a las personas en el uso y goce de sus derechos fundamentales” (Díez, Sergio (2013) “Reflexiones sobre la Constitución de 1980. 50 años de un actor y testigo de la vida política chilena.” Ediciones El Mercurio Aguilar, p.234);

TRIGÉSIMO: Que, tal como ha dicho este Tribunal en sentencia rol N°7203, el núcleo del recurso de protección es un instrumento constitucional que le permite a toda persona comparecer ante los

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

Tribunales Superiores de Justicia directamente, para que cautelen sus derechos fundamentales vulnerados, sea por el Estado o por un particular, con el objeto de alcanzar un doble fin, esto es, se restablezca el imperio del derecho y se proteja al agraviado. En el propósito señalado los tribunales están dotados de las máximas facultades, pudiendo adoptar todas las medidas que sea necesarias para alcanzar la finalidad reseñada, como lo establece el artículo 20 constitucional;

TRIGÉSIMO PRIMERO: Que, a su vez, la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad diseñada por el constituyente de 2005, busca hacer valer la supremacía constitucional en el caso concreto, respecto a una norma de rango legal, y para ello le entrega a esta Magistratura Constitucional el control concreto de la misma, lo que tendrá lugar en la gestión judicial donde tenga, eventualmente, aplicación.

Así, el entramado constitucional de las acciones contempladas en los artículos 20 y 93 N°6 de la Carta Fundamental es perfectamente armónico con el dogma constitucional manifestado en su artículo 1°. Tal como expresa un reciente estudio sobre la eficacia de la inaplicabilidad cuando la gestión pendiente es una protección, las personas estarán protegidas en sus derechos fundamentales y el principio de supremacía regirá efectivamente, en los casos en que tenga lugar el principio de deferencia recíproca, donde esta Magistratura controla que las normas jurídicas se ajusten a la Constitución, y la Corte Suprema revise, si la acción u omisión del recurrido vulnera o no las garantías constitucionales de la persona denunciante;

TRIGÉSIMO SEGUNDO: Que, en el contexto reseñado corresponde elucidar constitucionalmente el precepto legal objetado, a fin de determinar si efectivamente produce efectos contrarios a la Constitución, en la gestión judicial pendiente, como lo denuncia la parte requirente;

I. La igualdad ante la ley

TRIGÉSIMO TERCERO: Que, reiteradamente esta Magistratura Constitucional ha señalado que, el principio de igualdad ante la ley impide que las normas jurídicas traten en forma distinta a las personas que se encuentran en las mismas circunstancias. Se debe tener las mismas consideraciones con todos aquellos que son iguales, y en forma desigual a quienes no lo sean (STC Rol N°811 c.18), principio que arranca del aserto de que las personas nacen libres en iguales en dignidad y derechos. Por lo tanto, la única desigualdad aceptable es aquella que no proviene de la naturaleza del ser humano;

TRIGÉSIMO CUARTO: Que, el precepto legal cuestionado hace una diferencia entre las Instituciones de Educación Superior que se les niega la acreditación y aquellas a las cuales se les otorga un número de años de acreditación que les impide el acceso a ciertos beneficios para sus alumnos, que es el efecto central que produce la regla jurídica. A las primeras se les permite la impugnación por la vía de la apelación, y a las otras, se les impide deducirlo;

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

TRIGÉSIMO QUINTO: *Que, como se ha pronunciado este Tribunal en ocasiones anteriores, el juicio de igualdad consiste en establecer si la diferenciación que hace la ley es razonable y responde a criterios objetivos o por el contrario no existe, o no se divisa, plausibilidad en la referida distinción. El doble conforme que se acepte para la entidad de educación superior que no obtuvo la acreditación y se niegue para aquella que la logra, pero por menos años de aquellos a los que aspiraba es un criterio de desigualdad que no se ajusta a las exigencias constitucionales de considerar y tratar por igual a quienes se encuentren en las mismas circunstancias. De este modo, la condición que impone la norma jurídica, para tener derecho al recurso de apelación ante la CNED, hace que ella en su aplicación produzca una diferencia que afecta la igualdad ante la ley, que garantiza a todas las personas el artículo 19 N°2 constitucional, y que en este caso concreto afecta a la entidad requirente cuando se le impide la revisión del acto administrativo denegatorio;*

II. Procedimiento Racional y Justo

TRIGÉSIMO SEXTO: *Que, el inciso sexto, del numeral tercero, del artículo 19° de la Carta Fundamental exige al legislador establecer, bajo todo respecto, un procedimiento racional y justo, obligación que debe tener lugar siempre, cualquiera sea el órgano que ejerza jurisdicción, sea judicial o administrativa, constituyendo la resolución final consecuencia de un proceso que contenga los elementos esenciales de lo que caracteriza al debido proceso.*

Uno de los elementos del debido proceso, es el derecho al recurso, aspecto constitucional que fue advertido en el trámite legislativo, y en tal virtud la Ley N°20.129 consagra en el artículo 23 el recurso de apelación. Pero la garantía constitucional es de mayor exigencia, por consiguiente, el legislador cumple el mandato constitucional de establecer un proceso racional y justo, en forma imperfecta al permitir la apelación únicamente si la acreditación pedida se rechaza;

TRIGÉSIMO SÉPTIMO: *Que, el emplazamiento formulado en los términos descritos precedentemente, produce, por la norma jurídica censurada, una vulneración al inciso sexto del numeral tercero del artículo 19° constitucional que garantiza a todas las personas un procedimiento racional y justo, dentro del cual la parte debe contar con los medios procesales que le permitan ejercer, y defender sus legítimas aspiraciones, una de las cuales es el derecho al doble conforme, situación que en la especie no ocurre. Como ha señalado esta Magistratura, un presupuesto mínimo del Estado de Derecho, es que el administrado, llamado así en este caso, tenga todas las oportunidades posibles que le permitan defender su posición jurídica en el marco de un debido proceso, en este caso, de orden administrativo (STC Rol N° 5282 c.30, en el mismo sentido rol N° 7203 c.32);*

TRIGÉSIMO OCTAVO: *Que, el precepto legal objetado en su expresión “en conformidad con lo establecido en los dos artículos precedentes” infringe, la disposición constitucional citada, al limitar la interposición del recurso de apelación, e impedir la revisión de lo resuelto por la CNA por el otro organismo llamado a revisar la resolución administrativa, lo que hace que no se garantice eficazmente*

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

los derechos de las entidades de educación superior, en este caso concreto, la Universidad Autónoma de Chile, de someterse a un procedimiento racional y justo.

El debido proceso administrativo contiene el derecho al recurso, esto es, la posibilidad de impugnar el acto administrativo.

Este debido proceso administrativo impone la necesidad de que los procedimientos sean justos y racionales. Por ello comprende el derecho a recurrir en sede administrativa, como en sede jurisdiccional. En el presente caso nos encontramos ante la carencia del debido proceso en la primera de estas sedes, toda vez que el CNED es un ente administrativo.

En otros términos, y de acuerdo con el principio de juridicidad, las potestades administrativas deben estar establecidas en la ley, y esta norma debe contemplar: el sujeto que la emite además de sus eventuales destinatarios, el supuesto de hecho que permite su ejercicio más la decisión que puede adoptarse con motivo de este supuesto de hecho, y el procedimiento que ha de seguirse para su emisión. Por ello no es suficiente, pues además deben incorporarse los controles que la Constitución contempla.

Únicamente, de esta forma es que el sistema creado por la Ley N°20.129 -o de cualquier otra ley especial administrativa-, funcionará de un modo acorde a las exigencias constitucionales, puesto que las potestades administrativas deben someterse a un control, sin que por ello se vean afectadas sus competencias técnicas;

TRIGÉSIMO NOVENO: Que, la naturaleza jurídica del requirente, esto es, un cuerpo intermedio entre la persona y el Estado que goza, por amparo constitucional, de autonomía, se ve, no obstante constreñido por las entidades públicas competentes las que cuentan con amplias facultades para analizar el proyecto educacional de la Universidad por lo que un mínimo e indispensable derecho, es poder reclamar de los actos administrativos desfavorable, como es el caso que origina la gestión judicial pendiente, y que constituye el modo en que se produce el efecto contrario a la Carta Fundamental en la gestión judicial pendiente;

III. La libertad de enseñanza

CUADRAGÉSIMO: Que, la libertad de enseñanza garantizada en el artículo 19 N°11 de la Carta Fundamental, asegura a toda persona el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales de todo nivel, lo que comprende la educación superior. Principio constitucional recogido en el artículo 8° del D.F.L. N°2, de 2009 del Ministerio de Educación que “Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N°20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2005”, que textualmente expresa “El Estado tiene el deber de resguardar la libertad de enseñanza”;

CUADRAGÉSIMO PRIMERO: Que, tal como lo expresó la sentencia rol N°7203-19 “el derecho a mantener establecimientos educacionales comprende adoptar, por parte del organizador, todas

aquellas medidas y resguardos necesarios que permitan el funcionamiento de la institución de educación en las mejores condiciones posibles, lo que conlleva a adoptar los resguardos y cuidados debidos que conserven y acrecienten el prestigio y éxito del proyecto, y a la vez resguarde los derechos de la comunidad [...]” (c.36).

Bajo esta concepción constitucional, el procurar obtener la mayor cantidad de años de acreditación institucional, por parte del requirente, constituye un afán legítimo y acorde con las obligaciones que pesan sobre la Universidad siendo a la vez un derecho, relacionado directamente con la libertad de enseñanza, el que otra instancia revise lo obrado por el órgano estatal competente en materia de avance del proyecto educacional;

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO: Que, mediante esta sentencia no se está creando algún recurso, sino que, se está volviendo a la regla general, consistente en que siempre habrá debido proceso administrativo, el cual incluye, por cierto, el recurso en cuestión de un modo amplio.

Lo anterior se fundamenta, además, en que de seguirse el criterio de que esta Magistratura al eliminar la frase impugnada se estaría transformando en un legislador positivo, ello implicaría que las leyes prohibitivas no serían susceptibles de control por este Tribunal. Por lógica, la negación de una negación resulta en una afirmación;

CUADRAGÉSIMO TERCERO: Que, por último, en referencia a este precepto constitucional, es propicio manifestar que, permitir el recurso de apelación -por el artículo 23 de la Ley N°20.129- solamente para el caso de rechazarse la acreditación institucional por parte de la CNA, significa una afectación a la libertad de enseñanza, en aquella parte que garantiza a toda persona mantener establecimientos educacionales, en atención a que si el organismo citado declara un lapso de tiempo inferior al esperado por la entidad educacional examinada en que tendrá vigencia la acreditación, le provoca un menoscabo a las expectativas del administrado, que al cerrarse la posibilidad de revisión ve trunco las aspiraciones de crecer y avanzar en el desarrollo del proyecto institucional;

IV. Derecho de Propiedad

CUADRAGÉSIMO CUARTO: Que, la requirente considera que se produce un perjuicio económico al otorgar un menor número de años de acreditación institucional, al impactar directamente en la tasa de ajuste anual del arancel regulado para las carreras de las instituciones adscritas a la gratuidad.

“Considerando que un 76,5% de los estudiantes de la Universidad Autónoma reciben el beneficio de la gratuidad, el impacto económico de la decisión de acreditación por 4 años asciende a dos mil millones de pesos para el año 2020, perjuicio que se debe acumular con cifras similares para los siguientes 4 años” (fs.32);

CUADRAGÉSIMO QUINTO: Que, constitucionalmente el derecho de propiedad es aquel que tiene toda persona sobre los bienes corporales e incorporeales que conforman su patrimonio, que los ha

adquirido por algún modo de aquellos establecidos en la ley, otorgándole la facultad de usar, gozar y disponer de ellos, estando sujeto a las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social, siempre que una ley así lo disponga. Este concepto constitucional del derecho de dominio implica un amplio amparo del mismo en nuestro ordenamiento jurídico;

CUADRAGÉSIMO SEXTO: Que, la restricción que presenta el precepto legal impugnado, en orden a permitir el recurso de apelación ante la CNED, sólo en el caso que el CNA rechace la petición de acreditación en forma total, impidiéndolo si tal petición es acogida parcialmente, es decir concediendo la acreditación a la institución de educación superior respectiva, pero otorgándole una cantidad de años menor a la pretendida por la peticionaria. Es el caso concreto de estos autos constitucionales, en que se rebaja la acreditación a la Universidad Autónoma en un año (antes tenía cinco años, ahora cuatro años), lo que hace que el patrimonio del administrado se vea afectado, en términos objetivos, sin posibilitarse por el precepto legal cuestionado, la revisión del acto administrativo desfavorable por otra entidad estatal, llamada por la propia norma jurídica a conocer del mismo. Todo lo cual hace que se vea vulnerada la disposición constitucional del artículo 19 N°24 al afectar su imagen y prestigio que es un intangible que forma parte del patrimonio de dicha casa de estudios superiores, entre otros bienes. ([Volver](#))

2.- Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la frase “algunas de las siguientes multas”, contenida en el artículo 11, inciso primero, de la Ley N°18.902, que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Tribunal Constitucional, Rol N°8484-2020, de 8 de octubre de 2020.

Hechos del caso: La empresa Aguas Chañar S.A. fue sancionada por la Superintendencia de Servicios Sanitarios en razón de incumplimientos al deber de garantizar la continuidad del servicio de distribución de agua potable en las comunas de Vallenar, Freirina y Huasco. En los procesos administrativos que se abrieron al respecto, la empresa dedujo recurso de reposición, siendo rechazados por la Superintendencia.

En razón del referido rechazo de los recursos, la empresa interpuso una reclamación judicial en contra de ambas resoluciones, la cual fue acogida por el 8° Juzgado Civil de Santiago. Respecto de esta sentencia, la Superintendencia interpuso un recurso de apelación ante la Corte de Apelaciones de Santiago, la cual revocó la sentencia apelada, rechazando la reclamación deducida por la requirente.

Finalmente, en contra de la sentencia de alzada, la demandante dedujo recurso de casación en la forma y en el fondo, el cual constituye la gestión pendiente.

Fundamento: CUARTO: *Que existe un consenso general de la doctrina en orden a considerar la prohibición del bis in ídem, como un principio general y básico del derecho administrativo sancionador. Siguiendo este criterio, Eduardo Cordero Quinzacara sostiene que “[e]l principio “non*

bis in idem”, tradicionalmente entendido como la prohibición de que alguien pueda ser condenado dos veces por un mismo hecho, ha sido reconocido por la doctrina y la jurisprudencia nacional como uno de los pilares del Derecho administrativo sancionador. En su origen este principio fue una derivación de la cosa juzgada, ya sea porque lo declarado en una sentencia se tiene como la verdad jurídica (vertiente positiva) y, además, porque resulta imposible volver sobre la misma materia una vez resulta (vertiente negativa). Desde el ámbito procesal adquirió un componente sustantivo que se traduce en la imposibilidad de sancionar dos veces por un mismo hecho” (Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XLII. Valparaíso, Chile, 2014, pp. 399 – 439).

QUINTO: Que, en similar sentido, Alejandro Vergara Blanco nos indica en relación a este principio del *bis in ídem* y su prohibición, que, desde la perspectiva administrativa, este tendría dos vertientes. Señala que “[p]or una parte, impide que un mismo hecho sea considerado a la vez delito penal y delito administrativo; y, por otra, que un mismo hecho personal sea considerado a la vez objeto de dos sanciones de tipo administrativo; por ejemplo, que de un mismo hecho se deriven dos o más multas.” (Esquema de los Principios del Derecho Administrativo Sancionador. Revista de Derecho Universidad Católica del Norte. Año 11, N° 2, 2004. pp. 137-147).

SEXTO: Que la jurisprudencia de esta Magistratura también ha tenido la oportunidad de pronunciarse en relación a este principio, indicando que esta interdicción del juzgamiento y la sanción múltiples se sustenta, respectivamente, en la aplicación de principios relativos al debido proceso y la proporcionalidad. Agrega que su fundamento constitucional deriva de la dignidad personal y del respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, cualidad que le es reconocida universalmente. Su transgresión constituye, pues, un atropello de las bases de la institucionalidad, así como de las garantías de un procedimiento e investigación racionales y justos, consagradas en el capítulo sobre igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos. (STC Rol 2045, c. cuarto). Añade el mencionado fallo que esta garantía no se restringe a la observancia de la ritualidad formal de un proceso, sino que alcanza a los elementos materiales o sustanciales del trato que surge de la aplicación de la norma procesal, en orden a asegurar la justicia de la decisión jurisdiccional. En ese sentido, el procedimiento que permite juzgar y sancionar más de una vez por el mismo hecho desafía toda noción de justicia.

SÉPTIMO: Que como se advierte y, en lo que nos interesa, la prohibición de *bis in ídem* o doble sanción se expresa en la imposibilidad que pesa sobre el órgano administrativo de sancionar dos o más veces, la misma conducta, respecto del mismo sujeto y por iguales fundamentos. Esta triple identidad funciona como salvaguarda de los intereses y derechos del sancionado, el cual puede tener la certeza de que, frente a una determinada infracción, la administración no puede abusar de sus facultades aplicando más de una medida como respuesta punitiva.

OCTAVO: *Que siendo de este modo, con prescindencia de una regulación expresa de esta figura en nuestra Constitución, la cual evidentemente no existe, lo cierto es que la necesidad de que el ejercicio de la actividad punitiva estatal se ajuste a las exigencias y garantías de la Carta Fundamental, convierten en un imperativo ineludible la observancia de las exigencias del non bis in ídem, de manera tal que para atender a los cuestionamientos expuestos por la requirente, resulta fundamental, analizar las circunstancias del caso concreto y sobre la base de estos, establecer si existe un doble reproche de parte de la Superintendencia de Servicios Sanitarios.*

NOVENO: *Que tal como indicamos y atendida la naturaleza de control concreto de constitucionalidad que subyace al requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, resulta fundamental analizar las circunstancias del caso concreto que nos convoca para poder verificar si atendidos tales elementos, la aplicación del precepto legal que se cuestiona, deviene en contraria a la Constitución. En este contexto y tal como se indicó en la parte expositiva de la presente sentencia y en el inicio de este voto de mayoría, la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) impulsó sendos procedimientos administrativos sancionatorios en contra de la requirente, Aguas Chañar S.A. a partir de incumplimientos en que esta empresa habría incurrido respecto a la obligación de prestación continua del servicio de agua potable, eventos que se habrían verificado en la ciudad de Vallenar entre los meses de mayo y junio de 2015; y otro de similares características, entre los días 27 de julio y 2 de agosto de 2015, en las localidades de Huasco y Freirina, además del ya indicado Vallenar.*

DÉCIMO: *Que, de este modo, al analizar los antecedentes el mencionado proceso administrativo sancionatorio es posible advertir como en ambos procedimientos (3713/15 a propósito de las afectaciones al servicio de agua potable en la ciudad de Vallenar entre mayo y junio de 2015 y 3714/15 a propósito de las interrupciones de servicio acaecidas entre los días 27 de julio y 2 de agosto de 2015, en Huasco, Freirina y el mismo Vallenar) se indica como fundamento central del reproche de la autoridad el que “de acuerdo a lo dispuesto por la Ley General de Servicios Sanitarios, todo concesionario deberá garantizar a los usuarios de su territorio operacional la calidad y la continuidad de los servicios, las que sólo podrán ser afectadas por causa de fuerza mayor. Específicamente, el artículo 34 de dicho cuerpo legal impone a los prestadores la obligación de controlar de manera permanente la calidad del servicio suministrado, debiendo mantener con arreglo a lo dispuesto en el inciso 5º del artículo 35, un registro permanente y actualizado de todos los cortes y restricciones habidos en el suministro en los últimos cuatro años, el cual podrá ser revisado en cualquier momento por esta Superintendencia” (fundamentación 3º del expediente 3713/15, reiterada en términos equivalentes en el considerando 3º del expediente 3714/15).*

UNDÉCIMO: *Que, asimismo, es posible advertir en las fundamentaciones de ambos expedientes administrativos sancionatorios que se plantea una transgresión general de Aguas Chañar a la exigencia contemplada en el artículo 35 de la Ley General de Servicios Sanitarios, esto es el deber que*

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

recae en las empresas de “garantizar la continuidad y la calidad de los servicios, las que sólo podrán ser afectadas por causa de fuerza mayor”. Así por ejemplo en el expediente N° 3.714/15 considerando 10º se indica expresamente que los hechos que se consignan en sus diversos fundamentos y que como ya indicamos, aluden a cortes en el servicio de agua potable, “constituyen una infracción al deber de la empresa de garantizar la calidad del servicio que presta en conformidad al Art. 35 del D.F.L N° 382/88 y su Reglamento, afectando en el caso de Vallenar a la generalidad de los usuarios, así como incumplimiento de sus obligaciones emanadas del Art. 123 del citado Reglamento y de lo instruido por la SISS mediante el Oficio Ord. ND 3.459/08, siendo aquellos hechos susceptibles de ser sancionados con multa, en conformidad a lo establecido en el artículo 11, inciso 1º, literales a), b) y c) del Título III de la Ley N°18.902”.

A su vez, el considerando 6º de la fundamentación del expediente N° 3713/15, luego de exponer los hechos -una vez más vinculados a cortes en el servicio de agua potable para las localidades que indica-, señala como sustento normativo de la infracción que “la información referida en los considerandos precedentes permite establecer que Aguas Chañar S.A. no ha cumplido la obligatoriedad de garantizar una prestación continua y de calidad, en los términos exigidos por el artículo 35 de la Ley General de Servicio Sanitarios, infracción que se encuentran contempladas y sancionadas en el inciso 1º del artículo 11, letra a) de la Ley N°18.902”.

DECIMOSEGUNDO: Que como se advierte, el fundamento de ambos reproches se relaciona directamente con una infracción central, como es el incumplimiento en la prestación continua y de calidad del servicio de agua potable. Las diferencias prácticas están centradas en los días específicos en que los eventos concretos se habrían verificado, así como las localidades que se vieron afectadas por las mismas. Pero en esencia, el reproche efectuado a la requirente consiste en no satisfacer el estándar exigido por el ordenamiento jurídico para la prestación del servicio de agua potable. Tan evidente resulta esto, que de revisar las resoluciones N° 3266 y 3294 de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, dictadas en los expedientes 3713/15 y 3714/15 respectivamente, es posible apreciar como en ambas se cuestionan hechos similares, consistentes en “deficiencias en el servicio de distribución de agua potable que presta esta empresa en la localidad de Vallenar” (Resolución N° 3266) y “discontinuidad en el servicio de distribución de agua potable en las localidades de Vallenar, Huasco y Freirina, de la Tercera Región de Atacama” (Resolución N° 3294).

DECIMOTERCERO: Que siendo en esencia la misma infracción la que se reprocha, resulta cuestionable como en un caso la misma conducta se estima vulneratoria en un caso del literal a) del artículo 11 de la Ley N° 18.902 (Res. N° 3266) y en el otro caso se fundamenta igual conducta como transgresión a los literales a), b) y c) inciso primero de la misma norma (Res. N° 3294). En tal sentido, si bien a esta Magistratura no le corresponde entrar a analizar los fundamentos tenidos en vista por la administración para instruir los procesos sancionatorios, así como tampoco para verificar la efectividad de los hechos imputados o de los descargos vertidos por la sancionada para desvirtuar los

cargos efectuados en su contra, sí corresponde analizar si en el caso concreto el proceso sancionatorio y la pena impuesta se ajustan al estándar exigido por la Carta Fundamental cuando el Estado ejerce facultades sancionatorias.

DECIMOCUARTO: Que, en este sentido, al revisar los antecedentes del caso se advierte que la autoridad administrativa se ha valido de la aplicación del artículo 11 de la Ley N° 18.902, específicamente en la expresión “algunas de las siguientes multas” para imponer más de una pena a la requirente por la misma conducta reprochada. Evidencia de lo anterior se observa en las mismas resoluciones sancionatorias, tal como se logra apreciar en el resuelvo 1 de la resolución N° 956, cuya copia se encuentra a fojas 883 y siguientes del expediente constitucional y en las cuales se muestra como el ente fiscalizador ha estimado que los actos de suspensión en el servicio de agua potable para las localidades antes reseñadas, y que suponen un incumplimiento del mandato de continuidad y calidad que el legislador impone a los prestadores de servicios de suministro y distribución de agua potable, en los términos consignados en los artículos 34 y 35 de la Ley General de Servicios Sanitarios, sirven de sustento para configurar diversas infracciones todas las cuales están contempladas en el mismo artículo y tienen diversas multas, pese a que el acto ilegal es el mismo y es cometido por el mismo infractor.

DECIMOQUINTO: Que, en este sentido, la identidad de sujeto infractor, de hecho o conducta infraccional, y de fundamento que enunciamos precedentemente parece configurarse en la especie, desde que tal como consignan las resoluciones sancionatorias, el infractor en las eventuales vulneraciones al artículo 11 de la Ley N°18.902 corresponde a la misma empresa, Aguas Chañar S.A. sin que se advierta la participación de otro actor o intervención en conjunto con otro responsable diverso. Es en definitiva el mismo productor y distribuidor de agua potable el que con su accionar habría vulnerado en forma simultánea, diversos literales del mencionado artículo 11 antes referido.

DECIMOSEXTO: Que, por su parte, en relación a la conducta infraccional tal como se desprende de las resoluciones dictadas por la Superintendencia de Servicios Sanitarios por cuyo medio decide iniciar los procedimientos sancionatorios de la especie (Res. N° 3266 y 3294) el hecho imputado a la requirente es el mismo, esto es deficiencias en el servicio de distribución de agua potable (expresión utilizada en la indicada resolución N° 3266) y discontinuidad en el servicio de distribución de agua potable (expresión consignada en la resolución N° 3294), dejando en evidencia que la acción contraria al ordenamiento jurídico en que habría incurrido Aguas Chañar S.A. consiste precisamente en la no prestación del servicio de agua potable en las oportunidades que los respectivos procesos sancionatorios consignan afectando a las localidades ya señaladas con anterioridad.

DECIMOSÉPTIMO: Que, en definitiva, la conducta por la que se sanciona a la requirente es una sola, esto es, no otorgar la prestación del servicio de agua potable con la continuidad y calidad que exige la Ley General de Servicios Sanitarios en sus artículos 34 y 35. Por ende, no puede esgrimirse la existencia de conductas diversas por la eventual diferencia temporal en que estos se hayan verificado

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

(diversos días en diversos meses) pues lo cierto es que la problemática en cuestión obedeció a casos concretos verificados en diversos días, que derivaron de una infracción general -falta en el otorgamiento del servicio de agua potable- que corresponde a una conducta infraccional que no puede pretender desglosarse por evento para entender que corresponden a múltiples conductas, cuando en la práctica efectivamente la infracción consiste en un acto del cual se derivan eventos específicos de suspensión en la prestación del servicio. Esta conclusión, por lo demás, puede reforzarse con los argumentos que la propia Superintendencia de Servicios Sanitarios ha expuesto ante esta Magistratura al indicar expresamente en su traslado -según se aprecia a fojas 57 del expediente constitucional- que la imposición de las medidas sancionatorias no es por un mismo hecho, ya que son varias infracciones diferentes, aunque de igual fundamento, pero que ocurren ante la ausencia de medidas y otras acciones oportunas (énfasis agregado).

DECIMOCTAVO: Que como se puede apreciar, el origen de los distintos eventos temporales de corte o incumplimiento en la prestación de servicios tiene su origen en una conducta contraria al ordenamiento jurídico -no cumplir con prestar el servicio de agua potable en forma continua y con la calidad exigida- la que en la práctica se expresó en diversos días o eventos temporales de interrupción del servicio, los que tal como indica la misma Superintendencia tendrían su fundamento en la ausencia de medidas y acciones oportunas para subsanar la deficiencia general, pero no alude a una falta de acciones en cada evento específico como si cada uno de estos tuviese un origen diverso, pues tal como expone la autoridad, el origen de tales eventos, tiene el mismo fundamento. Por ende, necesariamente debemos entender que estamos frente a la misma conducta infraccional y como tal debiese ser entendida para efectos de su sanción.

DECIMONOVENO: Que, por último, en lo relativo al fundamento existente detrás de la regulación legal y su régimen sancionatorio, podemos indicar que tal como se desprende de la Ley General de Servicios Sanitarios, el fundamento detrás de la infracción que se imputa a la requirente consiste precisamente en garantizar la continuidad y la calidad de los servicios, las que sólo podrán ser afectadas por causa de fuerza mayor (artículo 35), deber que recae en el prestador del servicio por expreso mandato legal y que en tal sentido compete a la autoridad administrativa establecida por el legislador su fiscalización, por así instruirlo el artículo 2º de la Ley N° 18.902 que Crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Lo anterior queda en evidencia si consideramos que uno de los puntos discutidos en el procedimiento sancionatorio fue precisamente la concurrencia de la hipótesis de fuerza mayor alegada por Aguas Chañar S.A., siendo tal alegación analizada y ponderada por la autoridad, para finalmente descartarla y proceder a sancionar a la requirente.

VIGÉSIMO: Que, en este contexto, no resulta posible entender que detrás de las diversas multas impuestas al mismo infractor (Aguas Chañar S.A.) por una misma conducta (incumplimiento en la prestación del servicio de agua potable), exista un fundamento diverso, ajeno al deber que la ley impone a los productores y distribuidores de agua potable de asegurar un servicio continuo y de

calidad, que justifique la imposición de más de una sanción como ha ocurrido en la especie, toda vez que ha sido el tenor de la expresión “algunas de las siguientes multas” impugnada en el presente requerimiento de inaplicabilidad, el que ha dado pábulo a la autoridad administrativa para aplicar en el caso concreto más de una multa, sustentado en que eventualmente se habría configurado más de una infracción, pese a ser una misma la conducta y su infractor.

VIGESIMOPRIMERO: Que, por tanto, tratándose de un mismo fundamento existente detrás de una determinada conducta infraccional, como sería la falta de cumplimiento en el servicio continuo y de calidad de agua potable, no se advierte la justificación para entender que dicha conducta pueda sustentar la imposición de más de una respuesta punitiva cuando los efectos que de ella derivan puedan ser diversos pero que no son más que consecuencias que derivan del mismo núcleo central de la conducta. Dicho de otro modo, para el caso concreto, al incumplir la requirente con el deber de otorgar un servicio permanente y de calidad de agua potable, se ha verificado una infracción al ordenamiento jurídico, sustentada en la vulneración a la exigencia contenida en los artículos 34 y 35 de la Ley General de Servicios Sanitarios, pero ha sido la autoridad la que, basada en la expresión cuestionada, contenida en el artículo 11 de la Ley N° 18.902, ha decidido aplicar múltiples sanciones por estimar que cada uno de esos efectos configuran un fundamento o bien jurídico diverso, cuando en la práctica es el mismo. ([Volver](#))

3.- Pharmamedica Ltda. con Servicio de Salud de Concepción. Corte Suprema, Rol N°69.921-2020, de 6 de octubre de 2020.

Hechos del caso: La empresa Pharmamedica Ltda. dedujo demanda en procedimiento ordinario de indemnización de perjuicios por falta de servicio y, en subsidio, por pérdida de la chance, en contra del Servicio de Salud de Concepción, la cual fue acogida por el tribunal de primera instancia.

En contra de esa sentencia, la demandada se alzó por medio del correspondiente recurso de apelación ante la Corte de Apelaciones de Concepción, el cual fue confirmo la condena, eximiendo al demandado del pago de las costas. En contra del fallo de segundo grado, la demandada interpuso un recurso de casación en el fondo.

Fundamento: *Quinto: Que entrando al análisis del reproche contenido en el recurso, cabe puntualizar que el artículo 2332 del Código Civil dispone que: “Las acciones que concede este título por daño o dolo, prescriben en cuatro años contados desde la perpetración del acto”.*

Sexto: Que, tal como ha resuelto esta Corte con anterioridad (CS Rol N°12.911-2018 y Rol N°16.079-2019), en estos casos, el acto dañoso no está determinado únicamente por las irregularidades del proceso de adjudicación de la licitación, sino que es con la dictación de la sentencia cuando se materializa el perjuicio de que fue objeto el actor, al no poder retrotraerse sus efectos a un estado

anterior, escenario que autoriza a deducir la acción indemnizatoria por la responsabilidad del ente administrativo.

En consecuencia, desde la dictación de la sentencia – 31 de marzo de 2015, hasta la presentación de la demanda el 25 de julio de 2017 o hasta su notificación, el 16 de agosto de 2017, no ha transcurrido el plazo regulado por el artículo 2332 del Código Civil, lo cual conduce necesariamente al rechazo de esta excepción, como lo resolvieron correctamente los jueces del fondo.

Séptimo: Que, en estas condiciones, los jueces de la instancia no han incurrido en el defecto anotado sino, por el contrario, han aplicado correctamente el derecho, motivo por el cual el recurso entablado no podrá prosperar por ser manifiestamente falto de fundamentos. ([Volver](#))

4.- Coopeuch con Contraloría General de la República. Corte Suprema, Rol N°20.701-2020, de 7 de octubre de 2020.

Hechos del caso: La Institución Financiera Cooperativa Coopeuch Cooperativa de Ahorro y Crédito (Coopeuch) dedujo recurso de protección en contra de la Contraloría General de la República por la emisión del Dictamen N°14.951 de 4 de junio de 2019, que complementa el Dictamen N°2.031 de 2019 en lo relativo a la preferencia de que gozan los descuentos para el pago de créditos sociales otorgados por las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, pues altera el orden de prelación de los descuentos a los denominados “créditos sociales” otorgados por las Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

Fundamento: *Noveno: Que el Dictamen N° 14.951 instruyó sobre el privilegio de que gozarían los créditos otorgados por las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, razonando del modo siguiente:*

a) De acuerdo con los artículos 1º, 19 N° 3 y 21 de la Ley N° 18.833 que contiene el Estatuto General para las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, aquellas son entidades de previsión social que, entre otras funciones, administran, respecto de los trabajadores afiliados, el régimen de prestaciones de crédito social, consistente en préstamos de dinero.

b) A su vez, el inciso primero del artículo 22 dispone que lo adeudado por prestaciones de crédito social a una caja de compensación por un trabajador afiliado, deberá ser deducido de la remuneración por la institución empleadora afiliada, retenido y remesado a la caja acreedora, y se registrará por las mismas normas de pago y de cobro que las cotizaciones previsionales.

c) Luego, el artículo 69 de la Ley N° 18.833 señala que los créditos sociales en favor de las Cajas de Compensación gozan de la preferencia establecida en el artículo 2472 N° 6 -actual N° 5- del Código Civil.

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

d) Por su parte, el artículo 2.472 inserto en el Título XLI “De la Prelación de Créditos”, del Libro IV del Código Civil, establece la enumeración de las causas que dan origen a los créditos de primera clase, entre las que destaca en su N° 5, las cotizaciones adeudadas a las instituciones de seguridad social.

e) Seguidamente, el inciso primero del artículo 2.473 del anotado código, señala que los créditos enumerados en el artículo precedente afectan todos los bienes del deudor, y no habiendo lo necesario para cubrirlos íntegramente, preferirán unos a otros en el orden de su numeración, cualquiera que sea su fecha, y los comprendidos en cada número concurrirán a prorrata.

f) Por consiguiente, procede complementar el dictamen N° 2.031 de 2019, en el sentido que dado que el artículo 69 de la Ley N° 18.833 indica expresamente que los créditos sociales en favor de las cajas de compensación gozan de la preferencia del artículo 2.472, N° 6 -actual N° 5- del Código Civil, procede que los descuentos que se efectúen para su pago se ajusten a las reglas de los créditos de primera clase.

Décimo: Que, como se aprecia, el núcleo del razonamiento de la recurrida reside en considerar a los créditos otorgados por las Cajas de Compensación como “prestaciones de seguridad social”, circunstancia que le permite aplicar al caso concreto la norma del artículo 69 de la Ley N° 18.833, del siguiente tenor: “Los créditos de las Cajas de Compensación derivados de las prestaciones de seguridad social de los regímenes que administren y contra cualquier persona, quedarán comprendidos en la sexta causa del artículo 2472 del Código Civil”.

Undécimo: Que, antes de abordar esta materia específica, se hace necesario consignar que el propio Contralor General de la República, don Jorge Bermúdez Soto, al informar el recurso de protección Rol N° 14.481-2017 de la Corte de Apelaciones de Santiago (Rol CS N° 35.110-2017) señaló lo siguiente:

“De la preceptiva mencionada, aparece de manifiesto, por un lado, que las cajas de compensación tienen como objeto administrar prestaciones de seguridad social, como lo son los subsidios de cesantía, por incapacidad laboral, prestaciones familiares, entre otras, y, por otro, que -para cumplir con tal objeto, la ley las faculta a desarrollar variadas funciones, como otorgar créditos sociales, invertir los recursos disponibles, constituir sociedades, entre otras.

Siendo ello así, las actividades que pueden realizar las referidas cajas para lograr el objetivo para el cual fueron creadas, no constituyen beneficios de seguridad social, como indican las recurrentes, sino que configuran un medio para administrar correctamente las prestaciones de seguridad que aquellas deben otorgar a sus afiliados.

A mayor abundamiento, cabe destacar que las cotizaciones previsionales son materias de seguridad social y, por tanto, propias de ley -de acuerdo con lo previsto en el artículo 62, N°s. 2 y 3, de la Constitución Política de la República-, de manera que la homologación efectuada por el artículo 22, -

debe interpretarse restrictivamente y no otorgándole una calificación que la ley no ha establecido expresamente.

En ese contexto, atendido a que, por una parte, la obligación y el monto de los créditos sociales de que se trata surge espontáneamente de la voluntad del trabajador afiliado y, por otra, que la ley no les ha otorgado el carácter de prestación de seguridad social, los descuentos por dichos créditos sociales no pueden entenderse incluidos en el inciso primero de la normativa en comento, quedando afectos al límite previsto en su inciso segundo.

Siendo ello así, considerando que la Contraloría General tiene el deber de determinar la correcta interpretación de la ley, ya sea de oficio o a petición de parte, puede reconsiderar un criterio jurisprudencial asentado si, como resultado de un nuevo estudio del asunto

y sobre la base de mayores antecedentes o circunstancias inexistentes o desconocidas en su oportunidad, adquiere la plena convicción de que debe resolverse de manera diferente. En tales casos, así calificados, es posible cambiar la original interpretación de una norma legal mediante la emisión de un nuevo dictamen que reconsidere la doctrina anteriormente sustentada, cambios jurisprudenciales que rigen sólo para el futuro y no tienen efecto retroactivo, tal como ha ocurrido en la especie” (páginas 8 a 10 del informe).

Duodécimo: Que, desde luego, la Contraloría General de la República puede cambiar su jurisprudencia administrativa. Sin embargo, tal y como lo reconoce el propio Contralor General de la República en el reporte aludido, y lo explicita el Informe en Derecho del profesor Luis Cordero Vega, el cambio de discernimiento procede siempre y cuando “en virtud de mayores antecedentes o circunstancias inexistentes o desconocidas en su oportunidad, adquiere la plena convicción de que debe resolverse de manera diferente”.

Por otro lado, como sostiene Cordero Vega: “En virtud de dicha obligatoriedad y fuerza vinculante del precedente administrativo, la determinación de no perseverar en una determinada interpretación por parte de un mismo órgano administrativo, en una hipótesis cuyos supuestos fácticos sean similares a los del precedente cuya revisión o desatención se pretende, requiere necesariamente de adecuada motivación, y debe garantizar que los principios de igualdad, seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima no se vean defraudados” (página 26). Más adelante señala: “Los criterios interpretativos contenidos en los precedentes y jurisprudencia vigente de Contraloría obligan tanto a la Administración activa como al propio órgano contralor, quien si bien puede modificar un criterio mantenido en dictámenes anteriores –esto es, modificar un precedente administrativo–; ello requiere necesariamente de una adecuada motivación que justifique el cambio interpretativo, especialmente tratándose de hipótesis en que se verifican los mismos o similares supuestos de hecho que en el precedente cuya modificación se pretende. La falta de motivación del cambio interpretativo por parte de Contraloría implica un actuar ilegal y arbitrario, en tanto la no expresión de las razones, motivos

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

o fundamentos por los cuales el órgano contralor se aleja de su propia jurisprudencia infringe el principio de interdicción en la arbitrariedad” (página 26).

Décimo tercero: Que el Dictamen N° 14.951 no sólo no explicita cuáles serían esos “mayores antecedentes inexistentes o desconocidos”, infringiendo el deber de fundamentación exigido por los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimiento Administrativos, sino que existe un notorio salto lógico entre los artículos 22 y 69 de la Ley N° 18.883 y los artículos 2472 N°5 y 2473 del Código Civil.

En efecto, para aplicar el artículo 69 de la Ley N° 18.883, antes se debe explicar cómo es que los créditos que otorgan las Cajas de Compensación de Asignación Familiar a

los funcionarios públicos revisten el carácter de “prestaciones de seguridad social”. En este sentido, si se lee con atención el anotado Dictamen, el recurrido no lo explicita en modo alguno; simplemente da a entender que dicho carácter -prestaciones de seguridad social- derivaría de la regla del inciso 1° del artículo 22 de la Ley. Empero, cuando se acude a dicha norma no se advierte que el legislador lo señale de esa manera: “Lo adeudado por prestaciones de crédito social a una Caja de Compensación por un trabajador afiliado, deberá ser deducido de la remuneración por la entidad empleadora afiliada, retenido y remesado a la Caja acreedora, y se regirá por las mismas normas de pago y de cobro que las cotizaciones previsionales”.

Décimo cuarto: Como se advierte, lo único que señala el artículo 22 es que los créditos otorgados por las Cajas de Compensación constituyen “prestaciones de crédito social”, cuestión que difiere sustantivamente de las “prestaciones de seguridad social”. Al parecer, el recurrido infiere este último carácter de la parte final del inciso primero del citado artículo 22, pero si ese fuera el caso, debió señalarlo expresamente y argumentar de un modo coherente para modificar su jurisprudencia administrativa.

Décimo quinto: Que lo anterior no es baladí, no sólo por las innegables consecuencias prácticas que conlleva el cambio de discernimiento contenido en el Dictamen N°14.961, sino porque -como el mismo Contralor General lo reconoce en su informe del año 2017- “la homologación efectuada por el artículo 22 debe interpretarse restrictivamente y no otorgándole una calificación que la ley no ha establecido expresamente”.

Décimo sexto: Que, del modo en que se reflexiona, aparece que el acto impugnado adolece de falta de fundamentación, infringiendo los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880, por lo que resulta ser ilegal y, además, arbitrario en tanto queda desprovisto de motivación, existiendo saltos lógicos imposibles de soslayar. Tal anomalía afecta la garantía de igualdad ante de la ley de los recurrentes, pues al no fundar adecuadamente el Dictamen cuestionado, el recurrido ha dado a los actores un trato diferenciado, dejando de aplicar a su respecto el ordenamiento jurídico vigente. ([Volver](#))

5.- Cooperativa de Ahorro y Crédito Lautaro Rosas Limitada y otros con Superintendencia de Seguridad Social. Corte Suprema, Rol N°20.713-2020, de 7 de octubre de 2020.

Hechos del caso: Un grupo de siete cooperativas de ahorro y crédito interpusieron un recurso de protección en contra de la Superintendencia de Seguridad Social por la dictación de la Circular N° 3.435 de 9 de julio de 2019, que modificó la Circular N° 2.052 de 2003, en lo relativo a la preferencia de que gozan los descuentos para el pago de créditos sociales otorgados por las Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

Fundamento: *Séptimo: Que de lo anterior se infiere, con absoluta nitidez, tanto por el texto de la ley (“convocará”) como por la historia fidedigna de su establecimiento, que el propósito del legislador fue que, en forma previa a la dictación de Circulares (lo que incluye, desde luego, aquellas que modifiquen a otras Circulares), la Superintendencia está obligada a la apertura de un proceso de consulta pública, a menos que concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) por la naturaleza de la materia de que se trate; o b) la oportunidad en que deban surtir efecto las respectivas instrucciones, esta instancia no sea procedente.*

Octavo: Que, en la especie, la recurrida argumentó en su informe que no se encontraba obligada a la apertura del proceso de consulta pública porque “(...) los dictámenes de la Contraloría General de la República son obligatorios o vinculantes para todos los órganos de la Administración del Estado y en ese sentido, la Circular N° 3.435 de 2019, de la SUSESO, solo es la consecuencia del dictamen de la Contraloría General de la República N° 14.951/2019, tal como se hizo con la Circular anterior, N°3.355 de 2018”, agregando que luego del referido Dictamen “(...) no había posibilidad de elevar en consulta la Circular N° 3.435 de 2019, toda vez que sólo cabía dar aplicación a la misma como una forma de dar certeza a las Cajas de Compensación en la manera en que proceden los descuentos de cuotas de crédito social en las remuneraciones de los funcionarios públicos” (páginas 21 y 22 del informe).

Noveno: Que esta Corte no puede sino disentir del argumento esgrimido por la recurrida, puesto que, si bien el inciso 3° del artículo 2 letra b) de la Ley N° 16.395 deja a criterio de la Superintendencia determinar si se cumplen o no los requisitos legales en el caso particular, es claro que dado el carácter excepcional de la omisión de la consulta pública, las salvedades deben ser objeto de una interpretación y aplicación restrictiva, máxime si el Dictamen N° 14.951 de 2019 de la Contraloría General de la República no se encontraba afinado, pudiendo ser objeto de impugnación a través de las acciones que establece la ley, como de hecho aconteció, toda vez que en su contra se dedujo recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago (Rol N° 56.934-2019).

Décimo: Que, sin perjuicio de lo anterior, incluso si se estimara que en la especie concurría alguna de las causales de excepción previstas en el inciso 3° de la letra b) del artículo 2 de la Ley N° 16.395, lo cierto es que la Circular N° 3.435 no satisface el estándar de fundamentación exigido por los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880, indispensable para que el acto administrativo esté dotado no solo de

validez, eficacia e imperio, sino también de legitimidad, considerando que se trata de una Circular que altera de manera significativa reglas sustantivas relativas a la prelación de créditos respecto de un número considerable de acreedores y deudores, debiendo recordarse que las Circulares constituyen normas de aplicación general y abstracta, de manera que el estándar de motivación es especialmente alto.

En efecto, como lo ha sostenido de manera reiterada esta Corte, la fundamentación de los actos de la Administración no busca cumplir con una mera formalidad más o menos rutinaria, sino que exige una exposición clara y completa de los motivos del acto administrativo de que se trata, lo que importa un examen riguroso de las razones que lo sustentan y un análisis concreto de sus fundamentos. Además, la motivación debe incluir una relación circunstanciada de los fundamentos de la decisión indispensables para evaluar su razonabilidad y proporcionalidad (CS Roles N° 3598-2017, 20.783 2018, entre otros).

Undécimo: Que, en la especie, el acto impugnado señala: “Esta Superintendencia, en uso de las atribuciones conferidas en los artículos 1°, 2°, 3°, 23 y 38 letra d) de la Ley N° 16.395, Orgánica de este Servicio, y en el artículo 3° de la Ley N° 18.833, que contiene el Estatuto Orgánico de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (C.C.A.F.), ha estimado necesario modificar, como se indica, la Circular N° 2.052, de 2003, que regula el Régimen de Prestaciones de Crédito Social, en lo que dice relación con la preferencia de que gozan los descuentos que se efectúan para el pago de créditos sociales, tratándose de funcionarios públicos afiliados que se rijan por las disposiciones contenidas en las Leyes N° 18.834 y 18.883.

Lo anterior, teniendo presente el pronunciamiento emanado de la Contraloría General de la República, a través de su Dictamen N° 14.951, de 2019”.

Duodécimo: Que, de lo expuesto, se desprende que el acto impugnado es ilegal y arbitrario, no sólo por carecer de adecuada fundamentación, infringiéndose lo dispuesto en los artículos 11 inciso 2° y 41 inciso 4° de la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, sino especialmente porque omite la consulta pública previa obligatoria, establecida en el artículo 2° letra b, inciso tercero, de la Ley N° 16.395, sin entregar justificación alguna.

Décimo tercero: Que, de acuerdo con lo antes razonado y dado que la fundamentación es un requisito exigido generalmente por la ley a todo acto administrativo que afecte derechos de los particulares, en la especie se ha efectuado una diferencia arbitraria en perjuicio de los recurrentes al modificar una Circular sin cumplir con el procedimiento reglado establecido por la ley, vulnerándose con ello la garantía fundamental de igualdad ante la ley consagrada en el artículo 19 N° 2 de la Constitución Política de la República. ([Volver](#))

6.- Reyes con Municipalidad de Ñuñoa. Corte Suprema, Rol N°97.284-2020, de 9 de octubre de 2020.

Hechos del caso: El Subdirector de Obras de la Municipalidad de Ñuñoa interpuso una acción de protección en contra del alcalde de dicha municipalidad, impugnando el Decreto Alcaldicio N° 322 que rechazó la reposición interpuesta por el recurrente en contra de la medida disciplinaria que le impuso una multa del 20% de su remuneración de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 120 letra b), en relación con el artículo 122 letra c) de la Ley N° 18.883 y una anotación de demérito de cuatro puntos en el factor de calificación.

Fundamento: *Tercero: Que, en este aspecto, se debe precisar que las ilegalidades relacionadas en los literales del fundamento primero, con excepción de las letras c) y j), más allá que de su sola exposición no se aprecia que el actor haya sufrido un perjuicio concreto, toda vez que ejerció su derecho a defensa, contestó los cargos y rindió prueba, lo relevante es que en última instancia lo que se busca demostrar es que los antecedentes acompañados en el proceso, y no ponderados adecuadamente, demostrarían que su parte sólo realizó una interpretación de la normativa urbanística, cuestión que deja en evidencia que lo requerido es que se aprecie por este Corte el mérito de los antecedentes, cuestión improcedente, pues el examen que se realiza en esta sede se vincula únicamente con la ilegalidad o arbitrariedad de la sanción, que genere una conculcación de garantías fundamentales constitucionalmente protegidas.*

Cuarto: Que, respecto del argumento expuesto en las letras c) y j) del fundamento primero, se debe precisar que esta Corte por vía jurisprudencial ha establecido el "decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio", esto es, su extinción y pérdida de eficacia, que se ha aplicado al constatar el transcurso de un tiempo excesivo para la declaración de responsabilidad y la consecuente decisión terminal sobre la imposición de una sanción.

No obstante, esta Corte ha sido clara en señalar que tal decisión no tiene su fundamento en el artículo 27 de la Ley N° 19.880, siendo clara en señalar que el plazo contemplado en ella –al contrario de lo expuesto por el recurrente- no tiene el carácter de fatal, de manera que si bien el organismo público debe hacer expeditos los trámites respectivos, el principio de celeridad lo ha de llevar tan sólo a tender o a instar por la pronta terminación del procedimiento administrativo, sin que pueda estimarse razonablemente que esa circunstancia le ha de compeler, con carácter definitivo, a concluir tales procesos sólo y únicamente en los perentorios términos fijados por el legislador.

El esfuerzo hacia el que ha de propender el órgano público en esta materia no puede vincularlo de tal manera que el incumplimiento de estos plazos transforme en fútil su esfuerzo fiscalizador. En efecto, un mínimo equilibrio entre sus distintos deberes lleva necesariamente a una conclusión como ésta, pues de lo contrario se habría de convenir en que la fiscalización y los derechos e intereses del Estado y de los administrados habrían de ceder y quedar subordinados a la celeridad, conclusión irracional que no puede ser admitida.

Quinto: Que, por otro lado, el criterio básico para asentar el decaimiento del procedimiento administrativo no sólo se relaciona con el transcurso del tiempo, sino que el eje esencial se relaciona con la falta de eficacia del acto en virtud de la demora en la decisión afectando el contenido jurídico del procedimiento administrativo transformándolo abiertamente en ilegítimo, determinando que, producto del tiempo excesivo transcurrido, éste se torna inútil, cuestión que, evidentemente, no se configura en la especie.

En efecto, en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, se ha señalado que para que se esté frente a un procedimiento racional y justo, la resolución que lo concluye debe ser oportuna. Así, se ha aplicado una forma de extinción y pérdida de eficacia por excesiva demora de la Administración para la declaración de responsabilidad y la consecuente decisión terminal sobre la imposición de una sanción. Así, en la búsqueda de un criterio rector para dar por establecido el decaimiento del procedimiento administrativo por el transcurso del tiempo, se consideran como referencia los plazos que el derecho administrativo contempla para situaciones que puedan asimilarse, acudiendo a lo señalado en el artículo 53, inciso primero, de la Ley N° 19.880 el plazo que tiene la Administración para invalidar sus actos administrativos es de dos años.

En este aspecto se ha sostenido que si la Administración deja transcurrir un lapso de tiempo superior entre el inicio y término del procedimiento, injustificado, se produce el decaimiento del procedimiento administrativo y la consecuente extinción del acto administrativo sancionatorio, perdiendo por lo tanto su eficacia pues tal demora en la decisión afecta el contenido jurídico del procedimiento administrativo transformándolo abiertamente en ilegítimo y lesivo para los intereses del afectado, quien al estar sujeto a un procedimiento excesivamente extenso, ve afectado su derecho a la seguridad jurídica.

No obstante, en el caso concreto, no se configuran las exigencias expuestas, toda vez que no se constata una paralización injustificada del procedimiento administrativo, y la demora en su conclusión se justifica en relación al número de funcionarios involucrados, la cantidad de permisos de Edificación que originan los cargos y las diligencias probatorias que fueron decretadas. ([Volver](#))

II.- JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

1.- COVID-19, Dirección del Trabajo, finiquito laboral electrónico, medida extraordinaria. Dictamen N°E40.319, de 2 de octubre de 2020.

Hechos del caso: Un grupo de diputados solicitó un pronunciamiento sobre la legalidad de que la Dirección del Trabajo habilitara en su página web una modalidad de “finiquito laboral electrónico”.

Fundamento: *En la especie, la Dirección del Trabajo, por medio de su página web institucional, habilitó un procedimiento de finiquito laboral electrónico, señalando que este “permite a las partes dejar constancia del término del contrato de trabajo, de las obligaciones derivadas del mismo, del detalle de los pagos que corresponda efectuar con motivo de dicho término y de otros pactos relacionados con el mismo hecho. El Finiquito Laboral Electrónico se encuentra disponible en el Portal MI DT de la Dirección del Trabajo (DT). Esta Dirección en su calidad de ministro de fe, certificará, además de la identidad y el acuerdo entre las partes, que el pago se haya realizado mediante transferencia electrónica a la cuenta bancaria del trabajador”.*

En síntesis, esa Entidad establece un sistema al que se puede acceder con clave única, que provee un formulario digital al empleador, en donde este debe ingresar la información allí solicitada, propuesta que, luego de ser validada con PREVIRED, es remitida por mail al trabajador para su aceptación o rechazo, enviando luego un comprobante de esa respuesta al mail del trabajador y del empleador. Luego, el empleador tendrá un plazo de 10 día hábiles para efectuar los pagos que correspondan, a través del portal de pagos de la Tesorería General de la República.

Ahora bien, es necesario señalar que de acuerdo con la jurisprudencia administrativa de la Dirección del Trabajo contenida en los dictámenes N°s. 2.390/101, de 2004, y 1.510, de 2017, “el finiquito es un acto jurídico bilateral por medio del cual las partes dan constancia de la terminación del contrato de trabajo y de las condiciones en que ella se produce. Al celebrar este acto jurídico puede haber o no pago de prestaciones pecuniarias adeudadas a alguna de las partes”.

En términos similares, la jurisprudencia administrativa de este Organismo de Control ha indicado que el finiquito es un acuerdo de voluntades suscrito entre empleador y trabajador con ocasión del término del contrato de trabajo que los unió, y su objeto es dejar constancia que la relación laboral ha terminado -de conformidad con alguna de las causales establecidas en el Código del Trabajo-, y de las prestaciones pecuniarias que se pagan y que en el mismo se consignan (aplica dictámenes N°s. 50.022, de 2011 y 18.537, de 2018).

Así, es dable tener en cuenta que la naturaleza jurídica del finiquito corresponde a una convención entre empleador y empleado, mediante la cual ambos confirman la terminación del contrato de trabajo y los términos en que esta se produce, el cual, por su relevancia, es regulado expresamente por la legislación laboral, incorporando ciertos requisitos para proteger la libertad contractual del acuerdo, en atención a la especialidad de la relación laboral.

En ese sentido, el finiquito no corresponde a un acto administrativo -definido en el artículo 3° de la ley N° 19.880 como las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado, sino que a un acuerdo de voluntades, y su regulación se encuentra tanto en la legislación laboral citada como en la jurisprudencia referente a tales acuerdos, por lo que no resulta atendible que el

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

finiquito electrónico se justifique en la posibilidad de materializar los actos administrativos por medios electrónicos.

Luego, tampoco es aplicable, en la especie, la posibilidad de suscribir los finiquitos mediante la firma electrónica prevista en la ley N° 19.799, ya que la letra b) del inciso segundo de su artículo 3° establece que ello no será aplicable en aquellos casos en que la ley requiera la concurrencia personal de alguna de las partes.

Sin perjuicio de lo anterior, y en armonía con la jurisprudencia administrativa de este origen contenida, entre otros, en el dictamen N° 3.610, de 2020, a que alude el Ministerio del Trabajo y Previsión Social en su informe, ante una pandemia como la que afecta al territorio nacional, corresponde a los órganos de la Administración del Estado adoptar las medidas que el ordenamiento jurídico les confiere a fin de proteger la vida y salud de sus servidores, evitando la exposición innecesaria de estos a un eventual contagio; de resguardar la continuidad del servicio público y de procurar el bienestar general de la población.

Agrega dicha jurisprudencia, que el brote del COVID-19 representa una situación de caso fortuito que, atendidas las graves consecuencias que su propagación en la población puede generar, habilita la adopción de medidas extraordinarias de gestión interna de los órganos y servicios públicos que conforman la Administración del Estado, con el objeto de resguardar a las personas que en ellos se desempeñan y a la población, evitando así la extensión del virus, al tiempo de asegurar la continuidad mínima necesaria de los servicios públicos críticos.

En atención a lo anterior, y considerando las anormales condiciones generadas por la pandemia y las medidas adoptadas por la autoridad sanitaria con ocasión de ellas -como las cuarentenas-, la habilitación por parte de la Dirección del Trabajo de un procedimiento de finiquito laboral electrónico en su página web, puede entenderse en el contexto excepcional que afecta al territorio nacional, pero solo mientras este se mantenga. ([Volver](#))

2.- Municipalidades, servicios sanitarios, concesión de servicio municipal, requisitos, corporación municipal de derecho privado. Dictamen N°E40.336, de 2 de octubre de 2020.

Hechos del caso: Un senador solicitó un pronunciamiento relativo a la juridicidad de la “Corporación Municipal de Fomento al Desarrollo Económico y Productivo de Panquehue y de Resguardo del Medioambiente”, constituida por la Municipalidad de Panquehue, así como respecto del servicio sanitario que prestaría.

Asimismo, consulta por el retardo en la dictación del reglamento a que se refiere el artículo 1° de la ley N°20.998, que regula los Servicios Sanitarios Rurales.

Fundamento: *[S]i bien las entidades edilicias que prestan servicios sanitarios se consideran concesionarias de la aludida prestación -sin que se les exija que se encuentren constituidas como*

sociedades anónimas para operar-, pudiendo, en tal calidad, transferir el dominio o el derecho de explotación de su concesión, es necesario que quien la adquiriera tenga necesariamente el carácter de sociedad anónima.

Pues bien, en la especie, la Municipalidad de Panquehue tenía a su cargo el servicio de agua potable y alcantarillado de la comuna en la fecha de publicación del decreto con fuerza de ley N° 382, de 1988, ya citado, por lo que esa actividad queda comprendida en la hipótesis del artículo 1° transitorio de ese texto normativo, por lo que ese municipio adquiere el carácter de concesionario sanitario por el solo ministerio de la ley.

Luego, de los antecedentes tenidos a la vista consta que mediante escritura pública de 8 de febrero de 2019, otorgada en la Notaría de San Felipe de don Alex Pérez de Tudela Vega, se redujo el Acta de Constitución y Estatutos “Corporación Municipal de Fomento al Desarrollo Económico y Productivo de Panquehue y de Resguardo del Medioambiente”, estipulándose en su artículo cuarto, que dicha entidad tendrá como objetivos específicos instalar, administrar, operar y mantener el servicio, producción y distribución de agua potable en la localidad de Panquehue y demás sectores, para el consumo de comunidades locales y rurales.

Agrega la anotada disposición, que para el cumplimiento de sus objetivos, podrá, en lo que importa, “ejecutar, administrar y usar a cualquier título obras y redes de agua potable y alcantarillado, convenir servicios de mantención, asistencia técnica, fijar tarifas conforme a la normativa vigente y obtener las concesiones que sean del caso”.

Ahora bien, considerando que, tal como se precisó, las actividades que pueden desarrollar las corporaciones de derecho privado que la ley permite crear a los municipios, dicen relación con la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte, o el fomento de obras de desarrollo comunal y productivo, cabe señalar que la instalación, administración, operación y mantenimiento del servicio, producción y distribución de agua potable, no caben dentro del objeto previsto por el legislador (aplica criterio contenido en dictamen N°48.405, de 2016).

En efecto, la atribución conferida a los municipios por los citados artículos 118 de la Carta Fundamental y 129 de la ley N° 18.695, debe entenderse circunscrita a la constitución o participación en entidades que se avoquen a los fines que las anotadas disposiciones estipulan, sin que, por ende, proceda la existencia de una corporación municipal destinada a un fin que no se encuentre contemplado en la ley (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 65.390, de 2013, y 32.977, de 2015).

Por consiguiente, y en atención además, a que dicha corporación municipal no reviste la naturaleza de sociedad anónima exigida por el decreto con fuerza de ley N° 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas, para ser concesionario sanitario, cabe concluir que la Municipalidad de Panquehue no se

ajustó a derecho al disponer que la aludida corporación de derecho privado preste el servicio en comento, el que debe ser facilitado por la referida entidad edilicia mediante sus propios medios.

Finalmente, en relación a la eventual dilación en la emisión del reglamento al que se refiere el artículo primero transitorio de la ley N° 20.998, cumple con hacer presente que con fecha 4 de diciembre de 2019, el Ministerio de Obras Públicas ingresó a esta Entidad de Control el decreto N° 50, de 2019, “Reglamento de la ley N° 20.998, que regula los servicios sanitarios rurales”, el cual fue retirado el 20 de enero de 2020. ([Volver](#))

3.- COVID-19, Instituto Nacional de Estadística, Dirección del Trabajo, teletrabajo, mayores gastos en servicios básicos, improcedencia bono de compensación, materia de ley. Dictamen N°E40.341 de 2 de octubre de 2020.

Hechos del caso: El Instituto Nacional de Estadística (INE) solicitó un pronunciamiento que determine si corresponde pagar un bono de compensación, por los mayores gastos en servicios básicos en que han debido incurrir los funcionarios que se encuentran desempeñando sus labores bajo la modalidad de trabajo remoto o a distancia, como consecuencia de la crisis sanitaria por brote del COVID-19 que afecta al país.

Por su parte, una funcionaria de la Dirección de Trabajo, solicitó que ese servicio compense los gastos que han debido solventar los servidores que se encuentran desempeñando sus labores mediante teletrabajo, derivados de la falta de internet en sus domicilios, de equipos computacionales y de telefonía, necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Fundamento: *Sobre el particular, cumple con hacer presente que mediante el dictamen N° 3.610, de 2020, esta Entidad de Control manifestó que, ante una pandemia como la que afecta al territorio nacional, corresponde a los órganos de la Administración del Estado adoptar las medidas que el ordenamiento jurídico les confiere a fin de: proteger la vida y salud de sus servidores, evitando la exposición innecesaria de estos a un eventual contagio; resguardar la continuidad del servicio público; y procurar el bienestar general de la población.*

Agrega también que el brote del COVID-19 representa una situación de caso fortuito que, en atención a las graves consecuencias que su propagación puede generar, habilita la adopción de medidas extraordinarias de gestión interna de los organismos públicos, con el objeto de resguardar a las personas que en ellos se desempeñan y a la población, al tiempo de asegurar la continuidad mínima necesaria de los servicios públicos críticos.

A continuación, dicho pronunciamiento expresa que los jefes superiores de los órganos de la Administración del Estado se encuentran facultados para disponer, ante esta situación de excepción, que los servidores que en ellos se desempeñan, cualquiera sea la naturaleza de su vínculo jurídico, cumplan sus funciones mediante trabajo remoto desde sus domicilios u otros lugares donde se

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

encuentren, siempre que tales labores puedan ser desarrolladas por esa vía, según determine la superioridad respectiva.

Por otra parte, corresponde destacar que, de conformidad con lo previsto en los artículos 63, N° 14, y 65, inciso cuarto, N° 4, de la Constitución Política, y en armonía con el criterio sostenido por los dictámenes N°s. 32.645 y 84.175, ambos de 2013, de este Órgano de Control, el otorgamiento y la modificación de cualquier clase de remuneraciones al personal de la Administración del Estado, es materia de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Ahora bien, de acuerdo con lo manifestado por los recurrentes, como consecuencia de la crisis sanitaria que afecta al país, tanto el INE como la Dirección del Trabajo habrían dispuesto la modalidad de trabajo remoto respecto de los funcionarios que cumplen labores que efectivamente pueden ser realizadas desde sus domicilios, situación que habría provocado que esos servidores hayan debido incurrir en mayores gastos para solventar: la adquisición de equipos computacionales, internet, telefonía móvil, consumo de servicios básicos, entre otros.

No obstante, cabe precisar que no se observa disposición legal que establezca un bono de compensación por los mayores gastos referidos en el párrafo precedente.

En razón de lo expuesto, cabe concluir que, al encontrarse la materia consultada dentro del dominio o reserva legal, no procede, por medio de la vía jurisprudencial, otorgar a los funcionarios por los que se consulta estipendios que no se hallen expresamente establecidos en una norma de rango legal, por lo que corresponde desestimar las solicitudes de los recurrentes. ([Volver](#))

4.- Gobiernos regionales, reducción presupuesto, flexibilidad presupuestaria, atribuciones del Ministerio de Hacienda. Dictamen N°E40.345 de 2 de octubre de 2020.

Hechos del caso: Tres diputados consultaron acerca de la legalidad del decreto N°1.175, de 2020, del Ministerio de Hacienda, que reduce los presupuestos de los Gobiernos Regionales (GORES) que indican.

Fundamento: *Sobre el particular, cabe señalar que en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, consagradas en los artículos 98 y siguientes de la Carta Fundamental y en la ley N° 10.336, y previo análisis de las consideraciones formuladas por los recurrentes, esta Contraloría General ha tomado razón con alcance del citado decreto con fecha 30 de septiembre de 2020, por ajustarse a derecho.*

En ese sentido, cabe señalar que el artículo 11 del decreto ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado, previene que “El presupuesto del Sector Público consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos”.

ZÚÑIGA – CAMPOS

ABOGADOS

Concordante con ello, su artículo 26, inciso primero, dispone que “Las normas sobre traspasos, incrementos o reducciones y demás modificaciones presupuestarias serán establecidas por decreto en el mes de diciembre del año anterior a su vigencia”, el que según su artículo 70, debe ser suscrito por el Ministro de Hacienda bajo la fórmula “Por orden del Presidente de la República”.

A su turno, su artículo 26 bis señala que “Las modificaciones presupuestarias que se efectúen por aplicación de las normas cuya dictación autoriza el artículo precedente, sólo constituirán la estimación financiera, a juicio exclusivo del Ejecutivo, de los ingresos y gastos incluidos en ellas”.

Pues bien, en ejercicio de la habilitación legal dispuesta por el citado artículo 26, inciso primero, se dictó el decreto N° 2.137, de 2019, del Ministerio de Hacienda, que estableció las normas sobre flexibilidad presupuestaria aplicables durante el año 2020, las que han servido de fundamento para dictar el acto administrativo por el que se viene consultando.

Por su parte, la letra a) del artículo 16 de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, previene que el gobierno regional tiene entre sus funciones generales la de “Diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región en el ámbito de sus competencias, los que deberán ajustarse al presupuesto de la nación y ser coherentes con la estrategia regional de desarrollo”.

A su turno, las letras d) de sus artículos 24 y 36, radican en el consejo regional la facultad de aprobar, modificar o sustituir el proyecto de presupuesto regional, así como sus respectivas modificaciones, sobre la base de la proposición del gobernador regional -cargo que actualmente debe entenderse referido al intendente-.

Adicionalmente, el artículo 73 de ese cuerpo legal señala, en lo pertinente, que “El presupuesto del gobierno regional constituirá, anualmente, la expresión financiera de los planes y programas de la región ajustados a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación” y que “se regirá por las normas de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, Decreto Ley N° 1.263, de 1975”.

De la normativa reseñada, se advierte que, si bien los GORES son personas jurídicas de derecho público, de naturaleza descentralizada, forman parte del Sistema de Administración Financiera del Estado regido por el citado decreto ley N° 1.263, por lo que las facultades otorgadas a las autoridades regionales antes descritas, no impiden el ejercicio de las atribuciones del Ministerio de Hacienda con arreglo al referido decreto N° 2.137, de 2019, que lo faculta, en los casos que indica, a realizar las reducciones necesarias en los ingresos y los gastos autorizados por la ley de presupuestos (aplica criterio contenido en el dictamen N° 49.158, de 2015, de este origen).

De este modo, y dado que el decreto N° 1.175, de 2020, del Ministerio de Hacienda, ha sido emitido en ejercicio de las precitadas normas de flexibilidad presupuestaria, esta Entidad de Control tomó

razón del mismo, haciendo presente, mediante el oficio de alcance N° 39.733, de 30 de septiembre de esta anualidad, que ello es sin perjuicio de los ajustes presupuestarios que sean procedentes a fin de que los GORES puedan dar cumplimiento a las obligaciones que se hayan devengado en relación con los ítems y asignaciones a que se refiere dicho acto administrativo. ([Volver](#))

5.- Superintendencia de Educación, procedimiento sancionatorio, recursos administrativos, denunciante, interés directo comprometido. Dictamen N°E40.322 de 2 de octubre de 2020.

Hechos del caso: Una persona solicitó que se revise la legalidad del procedimiento sancionatorio llevado a cabo por la Dirección Regional de la Superintendencia de Educación de la Región de La Araucanía, en contra del establecimiento de educación que indica, considerando que dicha entidad regional no le habría reconocido legitimidad para interponer los recursos de reposición y jerárquico en subsidio, a fin de impugnar la resolución final dictada en ese procedimiento.

Fundamento: *En relación con la materia, la aludida ley N° 20.529 indica, en su artículo 48, inciso primero, en lo que pertinente, que el objeto de la Superintendencia de Educación es fiscalizar, de conformidad a la ley, que los sostenedores de establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado se ajusten a las leyes, reglamentos e instrucciones que dicte esa entidad, y atenderá las denuncias y reclamos de las comunidades educativas y otros usuarios e interesados, aplicando las sanciones que en cada caso corresponda. Agrega su artículo 51 que en el ejercicio de sus facultades de fiscalización, ese organismo actuará de oficio o a petición de interesado.*

Luego, su artículo 57 establece que la Superintendencia recibirá las denuncias y los reclamos que se formulen por los miembros de la comunidad educativa u otros directamente interesados y que se refieran a materias de su competencia, sin perjuicio de las acciones legales correspondientes.

Precisa el artículo 58 siguiente, en su inciso primero, que, para los efectos de esa ley, se entiende por denuncia, “el acto escrito u oral por medio del cual una persona o grupo de personas directamente interesadas y previamente individualizadas ponen en conocimiento de la Superintendencia una eventual irregularidad, con el objeto de que ésta investigue y adopte las medidas que correspondan”.

Respecto de este punto, es necesario indicar, aplicando el criterio contenido en el dictamen N° 5.853, de 2013, de este Organismo de Control, que, por regla general, el denunciante, al no tener, necesariamente, un interés directo comprometido, no tiene la calidad de interesado, constituyendo la denuncia, en conformidad con lo señalado en el artículo 29 de la ley N° 19.880, solo un antecedente para que eventualmente la autoridad correspondiente inicie de oficio un procedimiento administrativo.

Sin embargo, cabe anotar que en el ámbito del procedimiento sancionatorio regulado en la ley N° 20.529, la situación es distinta, pues como se desprende del expreso tenor de su normativa, antes

indicada, el denunciante debe ser calificado, esto es, se exige que tenga un interés directo en el asunto a resolver.

En efecto, el legislador ha establecido como condición para que las personas denuncien una situación irregular en el marco de la ley N° 20.529, y se dé inicio al correspondiente procedimiento administrativo, que aquellas tengan un interés directo en el asunto que se denuncia, interés que debe ser debidamente ponderado y calificado por el organismo encargado de admitir a trámite la pertinente denuncia.

Por lo tanto, una vez que la correspondiente denuncia ha sido admitida a trámite, solo cabe entender que aquella fue debidamente analizada y considerada como idónea, en los términos exigidos en la respectiva normativa, asumiendo el denunciante, por ende, la calidad de interesado.

Ahora bien, en cuanto a los recursos administrativos que se pueden interponer en contra de la resolución de término del procedimiento contemplado en los artículos 57 y siguientes de la ley N°20.529, esta solamente regula, en su artículo 84, la impugnación de la resolución que dicte el director regional que aplique una sanción, ante el Superintendente de Educación.

No obstante la falta de regulación en el citado texto legal de otros recursos administrativos, es necesario tener presente que en conformidad con el artículo 10 de la ley N° 18.575, los actos administrativos serán impugnables mediante los recursos que establezca la ley, precisando que “se podrá siempre interponer el de reposición ante el mismo órgano del que hubiere emanado el acto respectivo y, cuando proceda, el recurso jerárquico, ante el superior correspondiente, sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar”.

En el mismo sentido, los artículos 15 y 59 de la citada ley N° 19.880 -aplicables en la especie de manera supletoria en virtud del inciso primero de su artículo 1°-, contemplan, en lo que interesa, la posibilidad de impugnación de los actos administrativos por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico en subsidio, cuando corresponda.

De esta forma, a quien formula una denuncia en el marco de la ley N° 20.529, admitida a tramitación, le asiste el derecho a impetrar en contra de la correspondiente resolución de término, los recursos antes aludidos, con la finalidad, precisamente, de velar por sus intereses.

En este contexto, cabe señalar que, en la especie, de acuerdo a los antecedentes tenidos a la vista, la señora Silva Morales formuló la mencionada denuncia ante la Dirección Regional de la Superintendencia de Educación de la Región de La Araucanía, en el marco de la ley N° 20.529, la que fue debidamente admitida a tramitación por ese organismo, de manera tal que, en conformidad con lo expuesto anteriormente, aquella adquirió la calidad de interesada en dicho procedimiento.

Luego, en tal condición, la recurrente se encontraba habilitada para interponer, en lo que interesa, los recursos de reposición y jerárquico en subsidio del anterior, en contra de la resolución de término que

aprobó el procedimiento administrativo de que se trata y sobreseyó de los cargos formulados al correspondiente sostenedor del establecimiento educacional denunciado, por lo que la Superintendencia de Educación no se ajustó a derecho al declarar improcedentes los recursos impetrados por la señora Silva Morales, mediante su resolución exenta N° 2019/PA/09/0310, de 2019.

En atención a lo expuesto, la Superintendencia de Educación deberá adoptar las medidas pertinentes a fin de dejar sin efecto dicha resolución, y resolver los recursos interpuestos por la recurrente, debiendo informar al respecto a este Organismo de Control en el plazo de 30 días contado desde la total tramitación del presente oficio.

Finalmente, respecto a los demás cuestionamientos de legalidad que efectúa la recurrente sobre la tramitación del procedimiento, específicamente en cuanto a la determinación de los cargos formulados y la fundamentación del sobreseimiento, cumple manifestar que no procede que esta Contraloría General se pronuncie al respecto, en tanto se encuentren pendientes de resolución los recursos administrativos deducidos por la interesada (aplica dictamen N° 18.155, de 2018, entre otros).

Lo anterior no obsta a las facultades fiscalizadoras que competen a este Órgano de Control respecto de la legalidad de las decisiones que adopte la autoridad administrativa, las que, sin embargo, corresponde que sean ejercidas una vez agotada la antedicha instancia. ([Volver](#))

6.- Municipalidades, permiso de circulación, vigencia certificados de homologación individual, extensión, COVID-19. Dictamen N°E40.854 de 5 de octubre de 2020.

Hechos del caso: Una persona solicitó un pronunciamiento acerca de la decisión adoptada por la Municipalidad de San Bernardo, en orden a no otorgar el permiso de circulación respecto del vehículo que señala, por encontrarse vencido su certificado de homologación individual.

Fundamento: *Sobre el particular, cumple con manifestar que con arreglo a lo previsto en el artículo 89, inciso primero, de la ley N° 18.290, de Tránsito, “Las Municipalidades no otorgarán permisos de circulación a ningún vehículo motorizado que no tenga vigente la revisión técnica o un certificado de homologación, según lo determine el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones”.*

Por otra parte, es útil recordar que el artículo 1° de la ley N° 18.059 -que asigna al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones el carácter de organismo rector nacional de tránsito-, en lo que interesa, confiere a aquella cartera diversas potestades encargándole labores de coordinación, evaluación y control, y la facultad, especialmente, para “impartir las instrucciones correspondientes para el adecuado cumplimiento de las disposiciones relativas al tránsito terrestre por calles y caminos”.

Luego, su artículo 2º, inciso primero, prescribe, en lo que importa, que la mencionada secretaría de Estado “coordinará la acción de las diversas autoridades en materia de tránsito y fiscalizará la adopción de las resoluciones y medidas administrativas que ellas dicten en estas materias”.

Pues bien, en razón del marco jurídico precedentemente aludido, como también de lo informado por la Subsecretaría de Transportes, y teniendo presente además la pandemia que afecta al territorio nacional, corresponde que la Municipalidad de San Bernardo, frente a situaciones como la planteada por el recurrente, adopte las medidas tendientes a ajustar su actuación a las instrucciones impartidas por la singularizada subsecretaría de Estado a través de su oficio circular DNO N° 45, de 2020, precitado. ([Volver](#))