

Chillán, siete de mayo de dos mil veinticuatro.

Visto:

1°.- Que, comparece el abogado Francisco Javier Amigo Cartagena, en representación de [REDACTED] enfermera, interponiendo recurso de protección en contra de la Ilustre Municipalidad de Cobquecura, representada legalmente por su alcalde Julio Fuentes Alarcón.

Expone que la recurrente ha prestado servicios como enfermera a la Ilustre Municipalidad de Cobquecura, desempeñándose actualmente y desde el 10 de enero de 2019 en el Centro de Salud Familiar de Buchupureo. El 6 de abril de 2023 se le notificó una serie de cargos por supuestas faltas que habría cometido en el ejercicio de sus funciones, iniciándose un sumario administrativo, instruido por Decreto N°6.031, y que concluyó con la medida de destitución, materializada en el Decreto N°4490 del año 2023. Contra esa resolución se interpuso recurso de reposición, el que fue resuelto el 9 de agosto de 2023, ratificando la medida disciplinaria la Ilustre Municipalidad de Cobquecura, a través del Decreto N°4798.

Añade que tras revisar los antecedentes, se detectaron una serie de falencias en el sumario administrativo, interponiendo un recurso de ilegalidad ante la Contraloría General de Ñuble, la cual a través de la Resolución Exenta N°9901/2023 constató una serie de irregularidades, ordenándole a la Ilustre Municipalidad de Cobquecura la reapertura del proceso disciplinario, retrotrayéndolo a la etapa indagatoria. En contra de esta última resolución la recurrida interpuso recurso de reposición, el cual fue declarado extemporáneo por Resolución Exenta N°3842/2024 de fecha 18 de marzo de 2024.

Atendido lo expuesto, en dos oportunidades ha concurrido a solicitar su reingreso y el pago de remuneraciones adeudadas, las cuales corresponderían al periodo comprendido entre el 9 de agosto de 2023, hasta que este recurso sea fallado.

En cuanto al derecho, cita lo dispuesto en los artículos 51 y 52 de la ley 19.880, los artículos 93 y 161 del Estatuto Administrativo, los artículos 565, 576 y 583 del Código Civil, y lo dispuesto en el artículo 19 N°24 de la Constitución Política de la República, cita la resolución emitida por la Contraloría Regional, antes mencionada, concluyendo que la destitución de la recurrente fue producto del actuar arbitrario e ilegal de la recurrida, careciendo de fundamento legal, y privándola de su derecho de propiedad sobre su empleo y remuneraciones, estimando vulnerada la garantía constitucional consagrada en el artículo 19 N°24.

Finaliza solicitando se declare que la omisión en el reintegro de doña Claudia Quiñones Venegas en el CESFAM de Buchupureo, y la omisión en el pago de las remuneraciones por parte de la Ilustre Municipalidad de Buchupureo



(sic) constituyen un acto arbitrario e ilegal, disponiendo la inmediata reincorporación de la recurrente a sus funciones, con pago de las remuneraciones adeudadas desde su destitución hasta su reintegro efectivo, o en su defecto hasta la fecha de presentación de este recurso de protección, con expresa condena en costas, considerando como promedio bruto de sus tres últimas remuneraciones un total de \$1.602.131.

2°.- Que, informa el abogado Xavier Montes Oyarzún, en representación de la Ilustre Municipalidad de Cobquecura.

Expone el letrado, que de acuerdo a lo expuesto por la recurrente se habría interpuesto un recurso de reposición respecto a la Resolución Exenta N° 9901/2023, que fue declarado extemporáneo en Resolución Exenta N° 3842/2024 de fecha 18 de marzo de 2024. Añade que el Oficio enviado a la Contraloría General de la República, cuyo contenido controvirtió todos y cada uno de los puntos señalados por la recurrente, no se refiere a un recurso de reposición, sino a una solicitud de reconsideración, según su propio título lo señala. De esa forma, la Contraloría General de la República, asumiendo que fue interpuesto fuera de plazo, lo rechazó por su interposición extemporánea, en circunstancias que, con una simple lectura del mismo, es inequívoco que se trata de una solicitud cuyo carácter difiere sustancialmente de un recurso de reposición, más aún, esta parte estima que, atendida la falta de pronunciamiento de la Contraloría Regional de Ñuble respecto a los argumentos expuestos en el Informe evacuado en forma previa a la Resolución N° 9901/2023, y el posterior rechazo, sin haber analizado el mérito de los antecedentes expuestos en la posterior Solicitud de Reconsideración, ante la Contraloría General de la República, su parte se ve en la necesidad de hacerlos presentes ante esta Corte, a fin de que, considerándolos en el mérito que realmente les cabe, pueda resolver conforme a derecho las cuestiones planteadas tanto por la recurrente, así como por esta parte.

Más adelante señala que la Resolución N°9901/2023 señala en su considerando 13°, que los cargos imputados a la inculpada habrían sido imprecisos y genéricos, sin una determinación clara del tiempo y las circunstancias en las que habrían ocurrido, pero en el informe previamente emitido por la Municipalidad, requerido en virtud del reclamo de ilegalidad interpuesto por la funcionaria, se da cuenta que en todo momento estuvo en conocimiento de los hechos precisos que motivaron el procedimiento disciplinario y cada uno de los cargos planteados fueron conocidos por la reclamante en forma previa, al prestar declaración en la etapa de investigación sumaria.

En cuanto a lo alegado por la recurrente respecto a que no se precisaron los cargos formulados, destaca que de acuerdo a lo señalado en el dictamen N°58.678 de 2014 de la Contraloría General de la República, el principio de tipicidad no se encuentra establecido en materia de responsabilidad



administrativa, dado que la potestad sancionadora en materia administrativa, no necesariamente se enuncia a través de un listado de conductas ilícitas, sino que por medio de un catálogo de deberes, prohibiciones y obligaciones, sin perjuicio de ello sostienen que los cargos formulados fueron lo suficientemente precisos.

Hace presente que la investigación se origina en una acta emitida por la junta de vecinos de Buchupureo, en la que se da cuenta de diversas situaciones manifestadas por la comunidad respecto al funcionamiento de la Posta de Salud Rural, según la cual *“Refieren que la enfermera se niega a tomar exámenes cuando el usuario no está registrado y el técnico si lo soluciona”*. Tal situación es de gran sensibilidad ya que la población que requiere de los servicios de dicho centro asistencial reside en su gran mayoría en sectores rurales, de difícil conectividad, no pareciendo razonable exigir el cumplimiento de requisitos que fácilmente pueden ser subsanados por los propios funcionarios. Destaca que al menos han existido cuatro oportunidades en que la recurrente ha controvertido los hechos, mencionando, a través de la declaración escrita remitida al Fiscal Instructor de la Investigación Sumaria; en la declaración realizada ante el Fiscal Instructor del Sumario Administrativo; en los descargos del Sumario Administrativo y; en el recurso de reposición interpuesto luego de haberse dictado el Decreto que determinó la sanción.

Reitera que la acusación contra la funcionaria guarda relación con todos los antecedentes allegados al procedimiento, existiendo en todo momento una claridad meridiana de los hechos que le fueron atribuidos, los que además quedaron refrendados con los diversos testimonios, principalmente recabados a través de los Técnicos en Salud de la Posta de Buchupureo.

Continúa señalando que la recurrente alega falta de culpabilidad debido a falta de capacitación, no pudiendo excluirse dicho elemento, atendido los perfiles de egreso que contemplan los centros de educación superior, reiterando que todo lo señalado se ve refrendado por las declaraciones de testigos inequívocamente coincidentes en los sustancial de los hechos descritos. Agrega que no puede considerarse que la investigación no se encuentra agotada, en virtud que los antecedentes se complementan en forma exacta con las declaraciones de los testigos y los cargos formulados, señalándose asimismo en el informe enviado a la Contraloría Regional de Ñuble, los motivos por los cuales no procedía considerar otras diligencias probatorias.

En relación a lo expuesto cita la Norma Técnica N° 211, según la cual atendido el cargo desempeñado por la recurrente no podía menos que ser conocido por ella, y que, en su Capítulo II denominado “Roles de la Posta de Salud Rural” establece, entre otros deberes el de la Accesibilidad, definiéndolo como *“Facilitar el acceso a la atención de salud y a la red asistencial de las comunidades rurales, ya sea a través de la acción directa, aumentando la*



capacidad resolutive local, como del acceso a otras redes de apoyo a las comunidades locales. Más adelante, el apoderado de la recurrida se refiere a las funciones que deben ser desempeñadas, y a las situaciones de emergencia, estimando vulnerado el deber de facilitación del acceso, cita el Dictamen N° 20.824 del año 2016, y el Dictamen N°8.351 del año 2021, ambos de la Contraloría General de la República.

Estima que independientemente de los deberes específicos contenidos en la norma técnica, los mismos pueden considerarse infringidos atendiendo, a lo menos, al principio de probidad administrativa, por lo demás, mediante la realización de cada una de las gestiones que conformaron el procedimiento, se da cuenta de la responsabilidad de la funcionaria inculpada, habida consideración de que la determinación de la gravedad de dichas infracciones corresponde calificarlas única y exclusivamente al Jefe de servicio respectivo, incluso independientemente de la proposición que el Fiscal a cargo pudo haber realizado al respecto.

Sostiene que el actuar de la recurrida no ha sido arbitrario ni ilegal, ejerciendo las facultades que le concede la ley, y teniendo en especial atención al deber de resguardo de la salud de la comunidad de Buchupureo, cuestiones que en caso alguno fueron analizadas adecuadamente por la Contraloría General de la República, ni la Contraloría Regional de Ñuble, más aún cuando la solicitud de reconsideración fue considerada un recurso de reposición, en circunstancias que según da cuenta el Oficio que la contiene, no fue eso lo solicitado por la Municipalidad. Cita lo dispuesto en los artículos 15 y 60 de la ley 19.880 y señalando que se configuran los elementos constitutivos para la eventual procedencia de un recurso de revisión extraordinaria, atendidas las omisiones y calificaciones realizadas, no encontrándose ejecutoriado el acto administrativo.

Agrega que La Resolución Exenta N° 9991 / 2023 fue dictada sin que la Contraloría Regional de Ñuble, haya apreciado y valorado los antecedentes y documentos acompañados por la parte recurrida en el informe evacuado, al haber sido requerido luego de la interposición del reclamo de ilegalidad, sin hacerse cargo de la respuesta efectuada a los cuestionamientos planteados, según lo antes expresado, y conforme a los cuales, se hubiese podido corroborar, profundizar y justificar la decisión adoptada por la Ilustre Municipalidad de Cobquecura, al haber determinado la aplicación de la medida disciplinaria adoptada, cuestiones que tampoco fueron abordadas por la Contraloría General de la República.

Finaliza solicitando tener por evacuado el informe, y en definitiva se rechace el recurso de protección en todas sus partes, con expresa condena en costas.

3°.- Que, para analizar el asunto planteado por la presente vía, resulta



conveniente consignar que el recurso de Protección de Garantías Constitucionales, establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, constituye jurídicamente una acción, destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes que en esa misma disposición se enumeran, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que priva, o amenace ese atributo.

4°.- Que, es requisito indispensable de la acción de protección, la existencia de un acto u omisión ilegal, esto es, contrario a la ley, o arbitrario, producto del mero capricho de quién incurre en él, y que provoque algunas de las situaciones o efectos que se han indicado, afectando a una o más de las garantías -preexistentes- protegidas, consideración que resulta básica para el examen y la decisión de cualquier recurso como el que se ha interpuesto.

5°.- Que, cabe reflexionar, a la luz de lo recién expuesto, que esta acción de cautela de derechos constitucionales constituye una vía destinada a dar protección respecto de garantías cuya existencia se encuentre indubitada.

6°.- Que, para resolver el asunto planteado a esta Corte, conviene precisar los siguientes hechos y antecedentes relevantes, que emanan de los documentos allegados por las partes.

1.- Que, en sumario administrativo realizado contra [REDACTED] enfermera de la Posta Salud Rural Buchupureo, mediante Decreto Alcaldicio N°4490 de 27 de julio de 2023, suscrito por el señor Alcalde y la señora Secretaria Municipal de la Municipalidad de Cobquecura, se aplicó a la mencionada funcionaria, la medida disciplinaria de destitución, conforme a lo preceptuado en la letra d) del artículo 121 de la Ley 18.834.

2.- La medida disciplinaria detallada precedentemente fue ratificada en Decreto Alcaldicio N° 4798 de 9 de agosto de 2023.

3.- Con fecha 25 de agosto de 2023, la [REDACTED] dedujo ante la Contraloría Regional de Ñuble reclamación en contra del sumario administrativo instruido por la Municipalidad de Cobquecura mediante el decreto alcaldicio N° 6.031, de 2022.

4.- El señor Contralor Regional de Ñuble, en Resolución Exenta N° 9901-2023 de 24 de octubre de 2023, resolvió: *“Acógase (sic) el reclamo formulado por doña Claudia Quiñones Venegas, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución, razón por la cual procede que la Municipalidad de Cobquecura ordene la reapertura del proceso, retrotrayéndolo a la etapa indagatoria, con el objeto de agotar la investigación, para luego continuar con la tramitación regular del expediente sumarial en comento, debiendo remitir*



una copia del acto administrativo que así lo ordene a esta Contraloría Regional en el plazo de 10 días hábiles, contados desde la notificación del presente oficio”.

5.- Con fecha 18 de marzo de 2024, mediante Resolución Exenta N° 3842-2024, la Contraloría General de la República, declaró inadmisibles por extemporáneo el recurso de reposición presentado por la Municipalidad de Cobquecura contra la Resolución Exenta N° 9.901 de 2023, de la Contraloría Regional de Ñuble, por encontrarse fuera del plazo establecido en el artículo 59 de la ley N° 19.880.

7°.- Que la Constitución Política del Estado, en su artículo 98, le encomienda a la Contraloría General de la República el control de legalidad de los actos de la Administración de las Municipalidades y de los demás organismos y servicios que señalen las leyes. Esta función se consagra normativamente tanto en la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría, como en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo artículo 52 establece que “en el ejercicio de sus funciones de control de legalidad, la Contraloría General de la República podrá emitir dictámenes jurídicos sobre todas las materias sujetas a su control”.

Por su parte, el artículo 156 de la Ley N° 18.883 -aplicable en la especie de conformidad a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 19.378 Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal- regula el derecho de los funcionarios municipales a reclamar ante la Contraloría General de la República, cuando se hubieren producido vicios de legalidad que afectaren sus derechos regulados en ese mismo cuerpo normativo.

8°.- Que, de lo expuesto fluye que la Contraloría General de la República, en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, emitió la Resolución Exenta N° 9901-2023 de 24 de octubre de 2023, mediante el cual se atiende el reclamo de ilegalidad presentado por la actora, ordenando a la recurrida la reapertura del proceso sancionatorio seguido contra la señora Quiñones Venegas, retrotrayéndolo a la etapa indagatoria.

9°.- Que los dictámenes de la Contraloría General de la República tienen fuerza obligatoria para los organismos de la Administración Estatal afectos a su control, según lo señala el artículo 9° de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, y en el caso de los entes municipales, con arreglo a lo previsto en los artículos 51 y 52 de la Ley N° 18.695.

Por su parte, el artículo 3° de la ley N° 19.880, de 2003, preceptúa en su último inciso que *“Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediere una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa*



dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional”.

Además, y en relación con la normativa citada, el artículo 57 de la Ley 19.880, prescribe que *“La interposición de los recursos administrativos no suspenderá la ejecución del acto impugnado. Con todo, la autoridad llamada a resolver el recurso, a petición fundada del interesado, podrá suspender la ejecución cuando el cumplimiento del acto recurrido pudiere causar daño irreparable o hacer imposible el cumplimiento de lo que se resuelve, en caso de acogerse el recurso”.*

10°.- Que, del mérito de autos y las alegaciones de las partes, aparece que la recurrida no ha dado cumplimiento a lo ordenado por el órgano contralor, criticando en el informe requerido en esta sede, lo actuado por dicha entidad, aludiendo reiteradamente a aspectos relativos a la conducta atribuida a la actora -que dio origen a la investigación en su contra- e insistiendo en la legalidad del proceso disciplinario.

11°.- Que, de lo que se viene exponiendo se concluye que la recurrida ha actuado de forma ilegal y arbitraria, afectando las garantías amparadas en los numerales 2 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, al mantener a la actora separada de sus funciones sin recibir la remuneración que le corresponde, sin existir fundamento para ello, toda vez que la medida disciplinaria de destitución no puede tener efecto alguno desde que el proceso sancionatorio debe retrotraerse a la etapa indagatoria.

12°.- Que, habiéndose constatado la afectación de las antedichas garantías constitucionales, corresponde a esta Corte adoptar las medidas para restablecer el imperio del derecho según se dirá en lo resolutivo.

Por estas consideraciones y visto lo dispuesto en los artículos 19 N° 2 y 24 y 20 de la Constitución Política de la República y en el Auto Acordado de la Excelentísima Corte Suprema sobre Tramitación del Recurso de Protección de Garantías Constitucionales, **se acoge, sin costas**, el recurso de protección deducido por el abogado Francisco Javier Amigo Cartagena, en representación de Claudia Andrea Quiñones Venegas, contra la Ilustre Municipalidad de Cobquecura, ordenándose a la recurrida la reincorporación de la actora a sus funciones así como el pago de las remuneraciones que legalmente le correspondan por el período en que se hubiese mantenido separada de ellas.

Regístrese y notifíquese.

En su oportunidad, dese cumplimiento al numeral 14 del Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema sobre tramitación y fallo del Recurso de Protección.

Regístrese y, hecho, archívese.

Redacción a cargo de la Ministra Paulina Gallardo García.



No firma el abogado integrante don Fabián Huepe Artigas, no obstante haber concurrido a la vista de la causa y al acuerdo, por no haber integrado sala hoy.

R.I.C. N°390-2024-PROTECCIÓN.-





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

Código: XSFCXNFVVJ

Pronunciado por la Primera Sala de la C.A. de Chillan integrada por los Ministros (as) Guillermo Alamiro Arcos S., Paulina Gallardo G. Chillan, siete de mayo de dos mil veinticuatro.

En Chillan, a siete de mayo de dos mil veinticuatro, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



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

Código: XSFCXNFVVJ