

CORTE DE APELACIONES

Caratulado:

OSORIO/ARCE

Rol:

443-2023

Fecha de sentencia:	01-08-2023
Sala:	Primera
Tipo Recurso:	Protección-Protección
Resultado recurso:	ACOGIDA
Corte de origen:	C.A. de Copiapó
Cita bibliográfica:	●●●●●/ARCE: 01-08-2023 (-), Rol N° 443-2023. En Buscador Corte de Apelaciones (https://juris.pjud.cl/busqueda/u?c5xtx). Fecha de consulta: 15-08-2023



Utilice una aplicación QR desde su teléfono para escanear este código y consultar la sentencia desde el sistema.

[Ir a Sentencia](#)

C.A. de Copiapó

Copiapó, uno de agosto de dos mil veintitrés.

Vistos y teniendo presente:

A folio 1, comparece [REDACTED], médica fisiatra titular de Hospital Regional de Copiapó (en lo sucesivo HRC) e interpone recurso de protección en contra de don Bernardo [REDACTED], en su calidad de Director del Hospital Regional de Copiapó y de don Moisés [REDACTED] o quien lo reemplace, fiscal sumariante en procedimiento disciplinario ordenado instruir mediante la Resolución Exenta N° 7.471, de 9 de noviembre de 2021, del referido Hospital, fundado en que el primero de los mencionados ha tolerado injustificadamente la inobservancia de los plazos legales y principios previstos para la sustanciación de este tipo de procedimientos disciplinarios por parte del fiscal sumariante, lo que ha acarreado la imposibilidad material de continuarlo y en contra del segundo de los recurridos, por haber mantenido indefinidamente la suspensión preventiva de sus funciones como jefa de la Unidad de Medicina Física y Rehabilitación del HRC, notificada con fecha 29 de septiembre de 2022, en el contexto de un sumario administrativo ordenado instruir mediante la Resolución Exenta N° 7.471, de 09 de noviembre de 2021 de la Dirección del mencionado Hospital Regional.

Añade que, al asumir la jefatura de la Unidad de Medicina Física y Rehabilitación del HRC, a los pocos meses, enfrentó una importante e intolerable hostilidad de parte de un grupo reducido de miembros del equipo de la Unidad de Rehabilitación, compuesto principalmente por funcionarios y funcionarias que pertenecen a la asociación de funcionarios del Hospital, a quienes les disgustó su nombramiento, por lo que solicitó instruir una investigación sumaria por hostilidad laboral en contra de 6 profesionales kinesiólogos y kinesiólogas.

No obstante lo anterior, indica, se enteró que a su denuncia se había acumulado una investigación ordenada instruir en su contra por Resolución Exenta N° 7.471, de 9 de noviembre de 2021, la

Dirección del HRC por hostigamiento, dado que profesionales de su unidad le denunciaron por acoso laboral, según expuso el abogado del establecimiento de salud, de lo cual se impuso de manera indirecta.

Agrega que hubo un cambio de fiscal sumariante, siendo designado el Sr. Arce, quien con fecha 29 de septiembre de 2022, en su primera resolución fiscal dispuso la suspensión de su jefatura mientras dure el procedimiento sumarial, lo que ha verificado en un procedimiento que se extiende por más de un año y seis meses en que ni siquiera se ha cerrado la respectiva fase indagatoria.

Reclama igualmente que se le ha negado todo acceso a la información contenida en el sumario y que en virtud de ello efectuó una solicitud amparada en el derecho a petición contemplado en el artículo 19 N° 14 de la Constitución Política, al Director del Hospital, la que no ha sido respondida, lo que igualmente ocurrió con la solicitud formulada a través del portal de transparencia del hospital.

Añade que se encuentra en grave indefensión y que los recurridos han incumplido el inciso segundo del artículo 135 de la ley 18.834, el que dispone que la investigación de los hechos deberá realizarse en el plazo de veinte días al término de los cuales se declarará cerrada la investigación y se formularán cargos al o los afectados o se solicitará el sobreseimiento o bien, el artículo 27 de la ley 19.880, que establece que el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final, del mismo modo invoca como transgredidos los principios de celeridad, conclusivo, economía procedimental e inexcusabilidad. Indica que, pese a que la medida reprochada al recurrido Arce no se trata de un acto terminal, igualmente resulta procedente la presente vía, pues es inmotivada, además de desproporcionada.

Estima conculcada la garantía del N° 2 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, tanto en su dimensión de igualdad ante la ley como de proscripción de la arbitrariedad, por lo que solicita se acoja el libelo y se restablezca el imperio del derecho quebrantado, ordenando dar término al procedimiento disciplinario iniciado mediante resolución exenta N° 7.471, de 09 de noviembre de 2021, del HRC, por su imposibilidad material de continuar tramitándolo y de manera subsidiaria, se deje sin

efecto la suspensión preventiva de funciones de fecha 29 de septiembre de 2022 expedida por el fiscal Moisés Arce Elizondo o quien lo reemplace, o bien, lo que la Corte estime conveniente para la cautela de sus derechos constitucionales conculcados y afectados.

A folio 7 informa Bernardo Villablanca Llanos, Director del HRC, quien indica que el Hospital referido, es un establecimiento público de salud, dependiente del Servicio de Salud Atacama, regido por el Decreto N° 38 del año 2005 del Ministerio de Salud, Reglamento Orgánico de los Establecimientos de Salud de Menor Complejidad y de los Establecimientos de Autogestión en Red, calidad que adquiere en enero de este año y que dentro de sus funciones está la de administración del personal y gestión de recurso humanos, en las cuales se incluye la de ordenar la instrucción de investigaciones sumarias y sumarios administrativos, aplicar medidas disciplinarias, inclusive la suspensión de funciones, absolver, sobreseer y resolver sobre todas las materias relacionadas con esos procedimientos, citando la normativa que lo regula.

Añade que el Hospital Regional de Copiapó, al ser un establecimiento de salud pública, dependiente del Servicio de Salud Atacama, se encuentra adscrito al Procedimiento de Denuncia y Sanción del Maltrato, Acoso Laboral y/o Sexual de la Dirección de Servicio de Salud, el cual constituye un mecanismo de control social dentro de la organización, con la finalidad de generar las condiciones de respeto y buen trato al interior de la institución. Señala que dicho procedimiento tiene un carácter preventivo, por lo cual las líneas de trabajo se consideran independiente si existe una denuncia o no y que en ese marco se recibe una denuncia -por maltrato laboral- en contra de la recurrente, por 9 funcionarios y funcionarias, lo que da lugar al procedimiento concernido, a los cuales se acumula la denuncia de la propia médica recurrente.

Añade también que, con data con fecha 11 de febrero de 2022 se recepciona una nueva denuncia -con reserva de identidad-, respecto a la misma jefatura, por parte de dos funcionarios de la Unidad de Rehabilitación y por guardar íntima conexión con los hechos denunciados, se dispone su acumulación al procedimiento disciplinario ya instruido; que con fecha 31 de mayo de 2022 la instructora emite su vista fiscal, pero que no obstante se determinó por la Dirección del HRC la reapertura de la

investigación, por considerar que faltaban diligencias, designándose un nuevo fiscal, el recurrido Sr. Arce, por reposo médico de la primera instructora y que este con fecha 7 de octubre de 2022 emite su vista fiscal; que al Sr. Arce le sucedieron otros 3 fiscales designados desde octubre de 2022 a mayo de 2023, lo que da cuenta a su juicio de gestiones realizadas diligentemente.

Sostiene que el procedimiento cuestionado está regulado en los artículos 126 y siguientes del DFL 29/2005 sobre Estatuto Administrativo ley 18.834, constituyendo su regulación a normas de derecho estricto y que dentro de las disposiciones que regulan el proceso, el inciso primero del artículo 135 del citado Estatuto dispone que “El fiscal tendrá amplias facultades para realizar la investigación y los funcionarios estarán obligados a prestar la colaboración que se les solicite”.

En consecuencia, afirma que el fiscal de un sumario administrativo, tiene amplias facultades para efectuar la indagatoria y en tal sentido, no le asiste a la autoridad que instruye el proceso la facultad de intervenir en la misma, siendo además el procedimiento secreto hasta la fecha de formulación de cargos, oportunidad en la cual dejará de serlo para el inculpado y para el abogado que asumiere su defensa, como lo dispone expresamente el inciso final del artículo 137 del mismo cuerpo estatutario y que, a su turno, la medida preventiva de suspensión transitoria de funciones, se encuentra contenida en el artículo 136 del mismo Estatuto Administrativo, y como se ha sostenido, también es una facultad privativa del Fiscal instructor, indicando que no le ha ocasionado perjuicio a la recurrente y que por lo demás se trata de un acto intermedio, respecto del cual resulta improcedente el recurso, según lo ha refrendado la jurisprudencia.

Refiere además, que se debe tener presente lo prescrito en artículos 98 de la Constitución Política de la República, 6° y 16 de la ley 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República y especialmente el artículo 160 del Estatuto Administrativo que consagra el derecho que tendrán los funcionarios públicos a reclamar ante dicho órgano de control cuando se hubieren producidos vicios de legalidad que afectaren los derechos que les confiere dicho Estatuto.

Finalmente señala no existir, en el presente caso, acto ilegal o arbitrario y, como su consecuencia,

tampoco afectación a las garantías que la recurrente enarbola.

A folio 6 informa Moisés [REDACTED] investigador del sumario administrativo materia de autos, quien al informar realiza una relación respecto de la génesis del sumario que le correspondió llevar, en el cual después de examinados los antecedentes se declaró inhabilitado por una causal legal. Agrega que la Contraloría General de la República, ha establecido en diversos dictámenes que, los plazos previstos en la ley 19.880 no son fatales para la Administración, por lo que, en este caso, no se ha infringido el principio de juridicidad, tramitándose el procedimiento administrativo sancionatorio con apego a la legalidad.

Refiere, sobre el cumplimiento de los términos que la ley ha establecido para los trámites y decisiones de la Administración, la jurisprudencia administrativa del Organismo de Control ha señalado, a través del dictamen N° 2.072, de 2019, entre otros, en lo que interesa, que aquellos no son fatales.

Añade que, asimismo, se ha precisado que el establecimiento de plazos tiene por finalidad el logro de un buen orden administrativo para el cumplimiento de las funciones o potestades de los órganos públicos, por lo que su vencimiento no implica, por sí mismo, la caducidad o invalidación del acto respectivo ni impide que las correspondientes actuaciones se lleven a cabo con posterioridad (aplica dictámenes N°s. 1.752, de 2017, y 2.072, de 2019, entre otros).

Se ordenó traer los autos en relación.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

1º) Que el recurso de protección es una acción de naturaleza cautelar, cuyo objetivo es la adopción de medidas de carácter urgente, tendientes a salvaguardar los derechos o garantías constitucionales preexistentes, conculcados por actos u omisiones ilegales o arbitrarios.

En efecto, la Excelentísima Corte Suprema ha señalado, que si bien en virtud de la competencia conservativa que el indicado arbitrio confiere, pueden adoptarse todas las medidas que se estimen conducentes para otorgar la debida protección a quienes han visto amagados sus derechos

constitucionales previstos en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, lo cierto es que no se puede perder de vista que esta acción constituye una medida de emergencia consagrada para dar remedio pronto y eficaz a los atropellos que sufra el ciudadano en sus derechos constitucionales producto de una acción u omisión que a todas luces sea ilegal y/o arbitraria, cuestión que justifica una intervención jurisdiccional rápida que ampare suficientemente el derecho amagado, mientras se acude a la sede ordinaria o especial correspondiente, otorgando una tutela efectiva a los recurrentes.

2º) Que para los efectos de resolver la cuestión controvertida es preciso señalar que resulta pacífico que el sumario administrativo seguido en contra de la recurrente se inició el 9 de noviembre de 2021, fecha de la resolución exenta N° 7.471 con que se instruyó iniciarlo y que al referido sumario se acumuló la investigación iniciada, por la recurrente en contra de otros profesionales, por resolución exenta N° 7.911 de 30 de noviembre de 2021; que en septiembre de 2022 el fiscal sumariante -el recurrido Sr. Arce- dispuso la medida cautelar cuestionada en la presente acción, la que se mantendría “mientras dure el procedimiento sumarial”. Resulta igualmente pacífico que la medida se dispuso a los 9 meses de iniciado el procedimiento sumarial en contra de la recurrente.

Ha quedado establecido en los antecedentes, que luego de instruido el procedimiento, con fecha 11 de febrero de 2022 se recepciona una nueva denuncia -con reserva de identidad-, respecto a la misma jefatura, por parte de dos funcionarios de la Unidad de Rehabilitación, por lo que por guardar con los hechos denunciados íntima conexión, se dispone su acumulación al procedimiento disciplinario ya instruido; que con fecha 31 de mayo de 2022 la instructora emite su vista fiscal, pero que no obstante se determinó por la Dirección del HRC la reapertura de la investigación, por considerar que faltaban diligencias, designándose un nuevo fiscal, el recurrido Sr. [REDACTED] por reposo médico de la primera instructora y que el Sr. Arce con fecha 7 de octubre de 2022 emite su vista fiscal y por encontrarse impedido de continuar con la siguiente etapa de formulación de cargos, se procede a la designación de otros funcionarios, etapa que según consta del recurso e informe, no ha avanzado.

También es un hecho pacífico que en el procedimiento han intervenido cinco fiscales, designados con data octubre de 2021; julio de 2022; octubre de 2022; marzo de 2023 y junio de 2023.

3º) Que lo que está siendo reprochado en el presente caso, es tanto la omisión ilegal y arbitraria del recurrido Sr. ██████████ en orden a su inacción por tolerar la duración del sumario administrativo seguido en contra de la recurrente; no brindarle información sobre el proceso y, por otra parte, el acto ilegal que consiste en la disposición, por parte del recurrido Sr. Arce, de una medida cautelar de separación transitoria de sus funciones, la que se ha extendido en forma desproporcionada, transformándose en una verdadera sanción, los que constituyen según la jurisprudencia asentada actos intermedios -no terminales-, que por tanto no tendrían la virtualidad de conculcar las garantías constitucionales protegidas por el artículo 20 de la Carta Política, en torno a lo cual se ha señalado que “En efecto, este tipo de actos se caracteriza por insertarse en un procedimiento más amplio y complejo, que se desarrolla conforme a un orden consecutivo legal, en el cual tanto el administrado como la autoridad administrativa ejercen y asumen derechos y cargas, agotando las diversas etapas procedimentales hasta su conclusión” (SCS Rol 132.378-2020 de 29 de abril de 2021).

4º) Que no obstante lo anterior, constituye una doctrina igualmente asentada que, en casos en que la duración excesiva del sumario administrativo y, como su consecuencia, de la medida cautelar decretada, los que se tornan desproporcionados, ello justifica que la Corte, en mérito de sus atribuciones cautelares posibilite que las personas eventualmente afectadas puedan ejercer materialmente los derechos y garantías que les aseguran la Constitución Política y la legislación vigente.

Así se ha resuelto por el máximo tribunal, en casos similares al que nos ocupa que: “Décimo: Que, en efecto, es un hecho pacífico (reconocido por el fiscal y recurrido señor Cofré) la extensa duración del sumario administrativo y la consecuente medida preventiva de suspensión de funciones, las cuales se mantenían incluso a la fecha de evacuar el informe el recurrido, esto es, durante un año y medio al menos (...).

En relación al tema, y siendo un hecho notorio la circunstancia excepcional que se arrastra desde el mes de marzo del año 2020, esta Corte puede justificar la existencia de una demora mayor a seis meses en la tramitación del sumario administrativo (...). Sin embargo, también es cierto que el actor se

encuentra suspendido de sus funciones, que la existencia del sumario le ha impedido asumir nuevos desafíos profesionales como lo acreditó con la documental acompañada, y que la Contraloría General de la República ha instruido a los organismos de la Administración del Estado el uso de medios tecnológicos para llevar adelante los procesos sumariales atendida la inconveniencia de que éstos se extiendan innecesariamente (Dictamen N°7816 de 2020), sin que el recurrido haya alegado la inexistencia de esos medios. Ante esta realidad, el atraso por casi dos años a la fecha, en la tramitación de un sumario donde ni siquiera consta que se hayan formulado cargos, resulta una demora arbitraria pues carece de fundamento razonable que el plazo legal de seis meses casi se cuadruple, razón por la que esta Corte se encuentra facultada para adoptar medidas para restablecer el imperio del derecho, pues resulta a todas luces que, a la fecha, nada impide poner término a la brevedad al referido procedimiento sancionatorio, de la forma que sea pertinente” (SCS Rol 125.574-2020 de fecha 21 de abril de 2021).

Igualmente la Corte Suprema ha señalado, sustentando la doctrina enunciada, que: “Quinto: Que, sin embargo, se ha de tener presente que la acción constituye la adjetivación del principio cautelar o principio protector que tiene rango constitucional, en cuya virtud la Administración de Justicia tiene el deber de tomar todas las medidas necesarias que permitan a las personas ejercer sus derechos en plenitud, para lo cual se les permite adoptar decisiones extraordinarias que posibiliten restablecer el equilibrio, cuando el ejercicio de dichos derechos se vean amenazados, perturbados o amagados por acciones u omisiones de terceros. Tenemos así que, al constituir el mencionado, un principio deber, impone una obligación a esta Corte de disponer todo aquello que sea conducente, cuando se dan las circunstancias fácticas que así lo exigen.

Sexto: Que dicho presupuesto se presenta de manera excepcionalísima en el caso de marras, por cuanto, si bien ha quedado asentado que el sumario en contra del actor se encuentra en pleno desarrollo, la negativa a hacerle entrega de la denuncia que dio origen a la investigación que hoy lo tiene sujeto a un proceso sumarial, así como conocer el contenido del informe respectivo, constituye evidentemente un acto trámite, no es posible soslayar que tal sumario fue iniciado hace más de 1 año (enero de 2020, según lo reporta el propio recurrido), y que le precede una investigación efectuada

durante el año 2019, esto es, hace más de 2 años” (SCS Rol 75.777-2021 de fecha 10 de enero de 2022).

5º) Que similar razonamiento se deja ver en los autos Rol 69.656-2020 y 123.378-2020, en que se reconoce la existencia de actos intermedios, los que en principios no tendrían la virtualidad conculcatoria de garantías constitucionales que el arbitrio cautelar demanda, pero que no obstante por lo desproporcionados y extremo de los actos u omisiones, estos se tornan en ilegales, afectando la garantía enarbolada en los respectivos casos, expresándose que “En otras palabras, el carácter prolongado del sumario administrativo unido a la circunstancia de que solamente luego de haberse excedido con creces un término razonable para la duración de la investigación se hubiere decretado una medida cautelar, esgrimiendo para ello un estado de cosas que se viene presentando hace más de un año, torna a la suspensión en vulneratoria del derecho fundamental de la actora de igualdad ante la ley (...)”. (SCS Rol 69.656-2020 de fecha 10 de septiembre de 2020).

Igualmente se ha señalado por la Corte Suprema que: “Séptimo: Que, en la especie, lo cierto es que lo prolongado del sumario administrativo ha significado la suspensión de las labores del actor de manera indefinida, esgrimiendo para ello un estado de cosas que se viene presentando hace más de dos años, todo lo cual torna a la suspensión en vulneratoria del derecho fundamental del actor de igualdad ante la ley, por cuanto la deja en una situación desmejorada en relación a otros funcionarios que han podido ser juzgados en un plazo razonable, impidiéndole por lo demás ejercer su trabajo, cuestión que de por si quebranta la dignidad de cualquier empleado que se ve impedido y desplazado de su actividad laboral” (SCS Rol 132.378-2020 de 29 de abril de 2021).

6º) Que entonces ante este escenario, el atraso por casi dos años a la fecha, en la tramitación de un sumario, resulta una demora arbitraria pues carece de fundamento razonable que el plazo legal de seis meses casi se cuadruplica, más aún cuando la sucesiva designación de fiscales a cargo de las etapas, justificada que sea no resulta imputable a la recurrente, quien ha debido padecer la prolongación de la tramitación y de la medida cautelar decretada, razones por las que esta Corte se encuentra facultada para adoptar medidas para restablecer el imperio del derecho, como se ha

afirmado en los Roles 75.777-2021 y 125.575-2020 del máximo tribunal, ya traídos a colación.

7º) Que la situación descrita en los motivos precedentes, vulnera la garantía de igualdad ante la ley establecida en el artículo 19 N° 2 de la Constitución Política de la República, pues se ha sometido a la actora a un sumario cuya duración sobrepasa cualquier razonabilidad en circunstancias que respecto de otros servidores públicos, expuestos a la misma situación, los procedimientos se han desarrollado y afinado en plazos más ajustados a la ley, circunstancia que determina un tratamiento desigual de parte de la Administración, impidiendo con ello promover una legítima y adecuada defensa a sus intereses, por lo que la acción deducida habrá de ser acogida, como se dispondrá en lo resolutive.

En consecuencia y atendido lo expuesto precedentemente, corresponde el acogimiento del recurso, conjuntamente con la pronta conclusión del tantas veces referido sumario administrativo. En este contexto, no pierde esta Corte de vista que parte de aquella demora está motivada por la circunstancia de haberse acumulado a la presente, otras investigaciones por hechos ocurridos con posterioridad, razón por la cual, de verificarse nuevamente dicha situación, la indagatoria respectiva deberá tramitarse separadamente.

Por estas consideraciones y con lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y en el Auto Acordado de la Excelentísima Corte Suprema sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección de las Garantías Constitucionales; SE ACOGE, sin costas, la acción deducida en estos antecedentes por doña [REDACTED] en contra de Bernardo Villablanca Llanos, en su calidad de Director del Hospital Regional de Copiapó y Moisés Arce Elizondo o quien lo reemplace, fiscal sumariante en procedimiento disciplinario ordenado instruir mediante la Resolución Exenta N° 7.471, de 9 de noviembre de 2021 y, en consecuencia, se resuelve que:

I.- Se deja sin efecto la suspensión de las funciones de la recurrente, decretada por Resolución Fiscal N° 1 de fecha 29 de septiembre de 2022.

II.- Se dispone que la recurrida deberá poner término, a la brevedad, al sumario administrativo seguido contra la actora y, en caso de verificarse nuevos hechos que requieran ser investigados, tal indagatoria

deberá seguirse por cuerda separada.

Acordada con la prevención de doña María José Hernández Soto, quien estuvo por acoger la presente acción cautelar más sólo en cuanto ordenar poner término a la etapa indagatoria del sumario administrativo que se lleva a cabo dentro de los 60 días hábiles –administrativos- contados desde la ejecutoriedad de la presente sentencia y no emitir pronunciamiento respecto la medida cautelar decretada de suspensión de la jefatura, en razón de lo indicado por las partes en cuanto a existir denuncias cruzadas en el ámbito del acoso laboral y porque además no se acreditó por la parte recurrente que hubiera interpuesto los diversos recursos que la normativa le otorga -dentro de la tramitación de un sumario- a efectos de obtener la modificación o término de dicha suspensión por lo cual no se puede establecer que estemos así ante un hecho arbitrario o ilegal por parte de los recurridos respecto de la mantención de dicha medida.

Regístrese, notifíquese y archívese en su oportunidad.

Redactó la ministra señora Marcela Araya Novoa.

N°Protección-443-2023.-