

C.A. de Santiago

Santiago, seis de junio de dos mil veintitrés.

VISTOS Y TENIENDO PRESENTE.

PRIMERO: Que comparecen Rodrigo Fernando Flores Osorio y Emanuel Isaías Cuadra Suárez, abogados, interponiendo recurso de protección en favor de **Paulina Lorena Guzmán Soto** y en contra del Ministerio de Salud, por haber dictado la Resolución Exenta N° 757, suscrita por la propia ministra de salud, que pone término anticipado al contrato de honorarios de la recurrente, lo que vulnera las garantías de los numerales 2° y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Se expone que doña Paulina Guzmán Soto comenzó a prestar servicios para el Ministerio recurrido con fecha 20 de enero de 2020, específicamente en la Subsecretaría de Redes Asistenciales, a cargo del Compromiso de Gestión de Participación Ciudadana, para lo cual debía entregar orientaciones técnicas, confeccionar guías de elaboración de participación ciudadana para los Servicios de Salud del país y, también, asesorar a entidades descritas en su contrato, entre otras.

Tal como se estipuló en el contrato a honorarios firmado por la recurrente, sus funciones se prestaban en dependencias de la propia recurrida.

El referido contrato de honorarios fue renovado durante dos anualidades, teniendo como fecha de último vencimiento el 31 de diciembre de 2022.

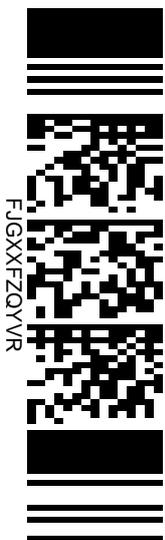


Arguye la actora que, mediante carta de comunicación de fecha 7 de junio de 2022, se le informó el término anticipado de su contrato de honorarios dispuesto por el Decreto Exento N°757, suscrito por la propia Ministra de Salud, y califica dicho acto administrativo como ambiguo y carente de fundamentación. Aduce que su único aparente fundamento sería el supuesto agotamiento de funciones.

Agrega que la resolución impugnada infringe el principio de legalidad al no contar con la motivación suficiente, lo que, a su vez, demuestra su arbitrariedad. Por otra parte, no se le habría dado el mismo trato que a otros contratados a honorarios a quienes no se les puso término a la función.

Pide a esta Corte considerar que el DFL N°29, de hacienda, de 2005, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, específicamente en su artículo 11, regula esta clase de relación contractual pública y del cual se desprende que la naturaleza de las labores ejecutadas por la recurrente no es propia de un contrato de honorarios.

Señala la actora que sus funciones se ejecutaron dentro de la “carrera funcionaria” o al menos, en calidad de contrata -regida por el artículo 10 de la misma disposición legal-, por lo que tiene derecho a que se le reconozca la confianza legítima en orden a que sus funciones serían renovadas y no terminadas. Agrega que al menos debiese reconocerse su derecho a permanecer en funciones hasta el 31 de diciembre del año dos mil veintidós, salvo que exista una debida fundamentación, cuyo caso no se verifica en esta controversia.

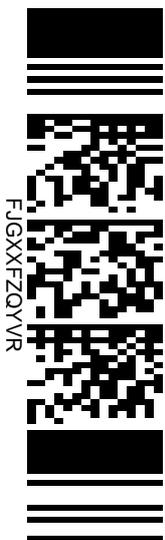


En cuanto a la falta de motivación del acto recurrido, expresa que dicho deber consiste en una exposición clara, precisa y certera de los motivos y razones legales y fácticas que tuvo en vista el órgano para la emisión del acto administrativo, como es la comunicación que pone término anticipado al contrato de honorarios que, en este caso, es vago e impreciso y no acredita los argumentos de hecho y derecho en que se funda, más allá de una mera retórica.

Se plantea que el acto impugnado sería ilegal porque se encuentra viciado por un error en los motivos de hecho y la falta de antecedentes de derecho que lo respalden. Asimismo, carece de proporcionalidad y ni racionalidad, por lo que, además, sería arbitrario.

En lo referente a la vulneración de los derechos garantizados en la Constitución, la actora refiere que se conculcan aquellos establecidos en el artículo 19, numerales 2° y 24°. Expone que se ha vulnerado la igualdad ante la ley, puesto que solo a ella se le ha dado por terminado el contrato a honorarios, en contraposición a otros funcionarios que se encuentran en idénticas condiciones. Adiciona que la decisión que la afecta se tomó en base a criterios subjetivos y no técnicos.

Además, y pese a que existía un plazo para el ejercicio de sus funciones— hasta diciembre del año 2022—, el organismo recurrido vulneró la propiedad sobre el derecho a dicha fecha de término, poniendo fin anticipado al contrato de honorarios, privándole del honorario que legítimamente le correspondía percibir.



Se solicita a esta Corte, admitir el recurso a tramitación y, previo informe de la recurrida, acogerlo en todas sus partes, adoptando las medidas necesarias para asegurar el debido imperio del derecho, en particular, que se ordene a la recurrida dejar sin efecto el término anticipado del contrato de honorarios de que se trata, ordenando, además, el reintegro de todas las remuneraciones que legítimamente le correspondía y corresponderá percibir mientras se declare la ilegalidad del acto.

SEGUNDO: Que el abogado don Marcelo Olivares Pacheco, en su calidad de Jefe Subrogante de la División Jurídica del Ministerio de Salud, evacuó informe en representación del Ministerio de Salud, solicitando el rechazo del recurso presentado por la actora, por no existir conducta, por acción u omisión, ilegal o arbitraria por parte del mismo organismo público.

Señala que, conforme a lo dispuesto por el artículo 11 de la ley N° 19.880, este Ministerio ha cumplido con la dictación del acto que puso término anticipado dictado por la autoridad competente, el que ha sido debidamente fundado o motivado.

En efecto, aduce que la Resolución N° 757, de fecha 7 de junio de 2022, de ese Ministerio, cuenta con una fundamentación racional que se basa en antecedentes objetivos y verificables, los que se han ajustado plenamente a la normativa legal y a la jurisprudencia vigente, por lo que el acto impugnado por esta vía en caso alguno significa una actuación arbitraria e ilegal como lo señala la parte recurrente.

En cuanto a los hechos, informa que la recurrente, doña Paulina Guzmán, prestó asesoría en el Departamento de Participación



Ciudadana y Trato al Usuario, dependiente del Gabinete de la Subsecretaría de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud. Dicho departamento constituye una dependencia clave en el trabajo estratégico que realiza el Gabinete de tal Subsecretaría, característica que se desprende de su objetivo principal y sus funciones, conforme lo indica la Resolución Exenta N° 435, de 24 de julio de 2020, que modifica la Resolución Exenta N° 176, de 21 de febrero de 2019, que establece la organización interna de la Subsecretaría de Redes Asistenciales.

En la mencionada resolución se establece que el Gabinete de la Subsecretaría de Redes Asistenciales estará integrado, entre otras dependencias, por el Departamento de Participación Ciudadana y Trato al Usuario, definiendo que dicha unidad “ejerce funciones estratégicas que deben ejecutarse en constante coordinación con los lineamientos de Gabinete tanto respecto de la Subsecretaría de Redes Asistenciales como Gabinete de la señora Ministra”, lo cual requiere disponer de asesores que sean “de confianza” ya que los planes, lineamientos y políticas que se diseñan y ejecutan en tal repartición son claves para el desarrollo de la autoridad que encabeza la Subsecretaría y el Ministerio.

Señala que entre las principales funciones que se le encargó ejecutar a la actora, destacan:

i. Fortalecer la acción comunitaria para facilitar que los y las usuarias, junto con la comunidad, participen en la toma de decisiones sobre los asuntos de salud que les afectan.



ii. Potenciar el control social sobre la gestión en salud promoviendo la inclusión de la opinión de la ciudadanía en la implementación y evaluación de las políticas y estrategias públicas de salud.

iii. Elaborar plan estratégico de Participación Ciudadana del Servicio de Salud que integre la inter-sectorialidad y territorialidad con enfoque de derecho.

iv. Asegurar transversalmente un buen trato al usuario y usuaria, información veraz y oportuna, procedimientos de voluntad informada, sistemas para escuchar activamente y transformar la opinión del usuario en planes de mejora, y espacios de participación y control social.

v. Difundir, coordinar y hacer seguimiento al estado de avance, implementación y cumplimiento de las acciones de responsabilidad contenidas en el Plan Nacional de Derechos Humanos dentro de la Subsecretaría de Redes Asistenciales, en coordinación con lo establecido por el Gabinete Ministerial.

vi. Coordinar y asistir a la Subsecretaría de Redes Asistenciales en el cumplimiento de las obligaciones en materia de salud, establecidas formalmente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en coordinación con lo establecido por el Gabinete Ministerial”.

En cuanto a la relación contractual que se generó entre la recurrente y el Ministerio de Salud, se plantea que se trató de un convenio a honorarios a suma alzada aprobado por Decreto Exento N° 881/273/2020, cuyo término fue aprobado, conforme a las reglas del



mismo acuerdo, por Resolución Ministerial, en este caso por la que lleva el N° 757, de fecha 7 de junio de 2022, del Ministerio de Salud. El motivo del cese se debe a una decisión relacionada con la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos fiscales.

Se aduce, asimismo, que dentro de las materias reguladas en el contrato de honorarios celebrado entre las partes, se encuentran las cláusulas segunda y tercera que versan, precisamente, sobre las formas que tienen las partes de poner fin al vínculo contractual que los une. La cláusula segunda estipula la duración y la forma en la cual se pondrá término al convenio a honorarios, otorgando al Ministerio la facultad de poner término anticipado al mismo mediante aviso por escrito. En la cláusula tercera, las partes acordaron que el término anticipado deberá informarse por escrito, sin perjuicio de la total tramitación del decreto que le de aprobación.

En consecuencia, el término anticipado del contrato a honorarios obedece al ejercicio de las facultades del contratante y de los acuerdos establecidos por las partes en el convenio mencionado.

En la especie, se dice que el convenio terminó de forma anticipada por razones de servicio; se debe a una reordenación que obedece a los principios de eficiencia y eficacia que rigen las actuaciones de la Administración del Estado, de conformidad al principio de Legalidad Dual.

Agrega, además, que quienes prestan servicios a la Administración sobre la base de honorarios no poseen la calidad de funcionarios públicos y que la norma reguladora de sus relaciones con el organismo empleador es el propio convenio, de modo que aquellos



solo gozan de los beneficios contemplados expresamente en el contrato. Por tanto, el cese anticipado de un contrato a honorarios es una decisión que la administración adopta ejerciendo una potestad pública, de modo que tiene que manifestarse a través de un acto administrativo, en los términos preceptuados en el artículo 3° de la Ley N° 19.880.

Considerando lo anteriormente expuesto, arguye que la Acción de Protección no es la vía idónea para discutir o declarar nuevas situaciones jurídicas como pretende la recurrente ni resolver la legalidad de un acto administrativo, existiendo un procedimiento especialmente dispuesto por la legislación vigente a los efectos.

Respecto a la alegación de falta de fundamentación jurídica y administrativa de la resolución que puso término anticipado al convenio de honorarios, el organismo recurrido informa que tales aseveraciones no son efectivas, dado que su fundamentación resulta congruente con la jurisprudencia administrativa vigente.

En cuanto a la supuesta afectación de los derechos fundamentales, hace presente que la acción de protección de autos debe ser rechazada, también, por el hecho de no acreditarse ni verificarse en la especie el presupuesto de procedencia consistente en la existencia de una afectación, expresada en privación, perturbación o amenaza, del legítimo ejercicio referido a determinados derechos esenciales garantizados en el artículo 19 de la Constitución, numerales 2° y 24. Manifiesta, que en cuanto a la denuncia de una supuesta vulneración al derecho de propiedad, debe desestimarse su consideración toda vez que el legislador ha sido claro al momento que

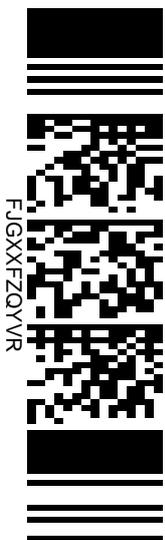


establecer el Estatuto Administrativo que rige a la función pública en virtud de la Ley N° 18.834, en que los servidores a honorarios carecen de la propiedad sobre el empleo que desempeñan, a diferencia de los funcionarios titulares de un cargo en la planta de una entidad pública, a quienes el inciso segundo del artículo 4° de la referida norma, les ha concedido expresamente dicha titularidad.

Finaliza solicitando el rechazo total e íntegro de la acción de protección interpuesta, con expresa condena en costas a la parte recurrente.

TERCERO: Que el recurso de protección de garantías constitucionales, establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, constituye jurídicamente una acción de naturaleza cautelar destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes que en esa misma disposición se enuncian, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar frente a un acto u omisión ilegal o arbitrario que impida, amague o perturbe ese ejercicio.

CUARTO: Que, conforme a lo anterior, para la procedencia del recurso de protección se requiere la concurrencia copulativa de los siguientes requisitos de fondo: a) Que se compruebe la existencia de una acción u omisión reprochada; b) Que se establezca la ilegalidad o arbitrariedad de esa acción u omisión; c) Que de la misma se siga directo e inmediato atentado (privación, perturbación o amenaza) contra una o más de las garantías constitucionales invocadas y protegibles por esta vía; y d) Que la Corte esté en situación material y jurídica de brindar la protección.



QUINTO: Que, en concordancia con lo expresado, corresponde a esta Corte dilucidar si es posible otorgar el amparo que se le solicita por la recurrente en este caso, atendidos los antecedentes que se aportan en los autos, tanto en el libelo como en el informe evacuado por el recurrido Ministerio de Salud.

SEXTO: Que existe certeza en cuanto a que:

- a) Doña Paulina Guzmán Soto fue contratada a honorarios mediante Decreto Exento N° 881/273/2020.
- b) Fue contratada para desempeñar labores de asesoría en el Gabinete de la Subsecretaría de Redes Asistenciales.
- c) El mismo contrato a honorarios fue renovado los años dos mil veintiuno y dos mil veintidós, hasta el 31 de diciembre.
- d) El término de su contrato fue ordenado por la Resolución N° 757, de fecha 7 de junio de 2022, del Ministerio de Salud.
- e) Dicho acto fue notificado a la recurrente.

SÉPTIMO: Que existe total discrepancia entre las partes del presente proceso cautelar, en cuanto a:

- a) la naturaleza de las funciones que debía ejecutar la actora;
- b) si la actora está amparada por el principio de confianza legítima;
- c) la legalidad y racionalidad del acto que puso término al contrato a honorarios de la actora antes de su vencimiento natural el 31 de diciembre de 2022.

OCTAVO: Que para poder dilucidar el conflicto que se ha planteado, en primer lugar es dable señalar que el contrato a honorarios es una modalidad que puede utilizar la Administración



para obtener la prestación de servicios especializados por personas expertas en determinadas materias y que desarrollen labores que no sean de las habituales que prestan los funcionarios del organismo. Así se desprende de lo dispuesto en el artículo 11 del Estatuto Administrativo aprobado por la Ley N° 18.884, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue aprobado por el DFL Hacienda N° 29, de 2005.

DÉCIMO: Que, a diferencia del personal de planta y a contrata, los contratados a honorarios no son considerados por el legislador como funcionarios públicos. Esto es, no están sometidos al sistema de carrera funcionaria. Por ende, el régimen de derechos y obligaciones que los vincula con el organismo administrativo contratante será el que se establece en el mismo contrato, aprobado por el respectivo acto administrativo.

UNDÉCIMO: Que el principio de confianza legítima ha sido aplicado por la jurisprudencia administrativa y judicial tratándose de los funcionarios a contrata a quienes por decisión infundada de la administración se le pone término anticipado a la respectiva función. Que no es el caso de la recurrente quien, como ya se señaló, no tiene la condición de funcionaria pública y, además, desarrolló funciones de asesoría en dependencia directa con las máximas autoridades políticas del Ministerio de Salud, es decir, cumpliendo labores que, por su naturaleza, son calificadas como de confianza de la autoridad que aprobó la contratación, sin ceñirse a las reglas procesales aplicables para la provisión de empleos públicos, por ejemplo, sin previo concurso público.



DÉCIMO SEGUNDO: Que, entre las condiciones del contrato a honorarios, como en el suscrito por doña Paulina Guzmán, se establecen los servicios a prestar, el honorario -precio de los servicios-, que en este caso consistía en una suma alzada, es decir una cifra única y total, pagadera mensualmente, y una duración máxima. Para terminar anticipadamente la relación también se conviene un procedimiento que, en este caso, y conforme a los antecedentes examinados, se cumplió.

DÉCIMO TERCERO: Que, además, el acto administrativo impugnado, sí contiene el fundamento de la decisión, lo que se opone a lo alegado por la actora. La falta de fundamento del acto administrativo que exige la legislación vigente, entre otros, los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880, no debe confundirse con el desacuerdo que manifiesta el destinatario del acto con aquellos motivos esgrimidos por la autoridad.

DÉCIMO CUARTO: Que a la luz de los antecedentes analizados, el Ministerio de Salud ha actuado en este caso ajustado a la legalidad que le es exigible, por lo que el recurso deducido no podrá prosperar.

Por estas consideraciones y conforme con lo establecido en el artículo 20 de la Constitución Política y Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema sobre la materia, **se rechaza**, sin costas, la acción de protección deducida por los abogados Rodrigo Fernando Flores Osorio y Emanuel Isaías Cuadra Suárez, en favor de **Paulina Lorena Guzmán Soto** y en contra del Ministerio de Salud.

Regístrese, comuníquese y, en su oportunidad, archívese.



Redacción de la Abogada Integrante doña Sandra Ponce de León Salucci, quien no firma no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo del fallo, por ausencia.

□N°Protección-93743-2022.

Pronunciada por la Sexta Sala, integrada por el Ministro señor Antonio Ulloa Márquez, la Ministro señora Ana María Osorio y la Abogado Integrante señora Sandra Ponce de León.

Autoriza el (la) ministro de fe de esta Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago.

En Santiago, seis de junio de dos mil veintitres, se notificó por el estado diario la resolución que antecede.



Pronunciado por la Sexta Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago integrada por los Ministros (as) Antonio Ulloa M., Ana Maria Osorio A. Santiago, seis de junio de dos mil veintitrés.

En Santiago, a seis de junio de dos mil veintitrés, 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> o en la tramitación de la causa.
A contar del 02 de abril de 2023, la hora visualizada corresponde al horario de invierno establecido en Chile Continental. Para la Región de Magallanes y la Antártica Chilena sumar una hora, mientras que para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar dos horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>