

C.A. de Copiapó

Copiapó, dos de febrero de dos mil veinticuatro.

Vistos:

A folio 1, con fecha 20 de octubre del 2023, comparece don Carlo Pezo Correa, chileno, médico dermatólogo titular del Hospital Regional de Copiapó, deduciendo recurso de protección en contra de don Ricardo Moss Cardona, en su calidad de Director (S) del Hospital Regional de Copiapó, por la resolución exenta N° 7.184, de 04 de octubre de 2023, dictada por el referido, que rechazó la solicitud de declarar la imposibilidad material de continuar con el procedimiento disciplinario iniciado por resolución exenta N° 3.563, de 28 de julio de 2020, no obstante, su duración de más de tres años desde su instrucción, lo que lo tornaría ilegal, arbitrario y desproporcionado, vulnerando la igualdad ante la ley y el derecho a un procedimiento e investigación racional y justos, del artículo 19 N° 2 y 3 inciso 5° de la Constitución Política de la República.

Sostiene que la resolución recurrida es ilegal y arbitraria, al infringir los plazos del inciso segundo y tercero del artículo 135 de la ley 18.834, que dispone que la investigación debe realizarse en el plazo de veinte días, a cuyo término se declara cerrado, formulándose cargos o solicitándose el sobreseimiento. Añade que, en casos calificados puede prorrogarse el plazo de instrucción hasta completar sesenta días. Estima, igualmente infringido el artículo 27 de la ley 19.880, de aplicación supletoria, que establece que el procedimiento no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la decisión final.

Asevera que el acto recurrido importa una discriminación arbitraria en su contra con relación al trato a otros funcionarios del Hospital, que han sido objeto de un proceso disciplinario racional y justo, tramitados en plazos razonables y oportunos.

Refiere que el acto recurrido es ilegal y arbitrario, al omitir declarar, conforme los artículos 14 inciso 3° y 40 inciso 2°, ambos de la 19.880, la imposibilidad material de continuar con un procedimiento por la concurrencia de una causa sobreviniente, unido a la superación de todo límite de razonabilidad. Cita la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema en las causas Roles 150.415 y 127.415, ambas de 2020.



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

Código: KZCXXLDMBBP

Indica que, por el derecho de petición ante la autoridad, el 21 de septiembre de 2023, solicitó formalmente al recurrido que declarara de oficio la imposibilidad material de continuar el procedimiento disciplinario por llevar más 3 años y 2 meses desde su inicio, lo que fue rechazado por resolución exenta N° 7.184, de 04 de octubre de 2023, fundado en que no existirían plazos fatales para el ejercicio de las potestades de un órgano de la Administración del Estado.

Explica que, por resolución exenta N° 3.563, de 28 de julio de 2020, la Dirección del Hospital Regional de Copiapó instruyó un sumario administrativo por la eventual responsabilidad administrativa por una supuesta superposición horaria entre la jornada institucional y el desempeño privado, así como actividades gremiales como representante del Colegio Médico de Atacama A.G, dentro de la jornada laboral, señalando que se trata de hechos que habría acaecido en junio 2020. Refiere que fue suspendido de funciones, deduciendo recurso de protección ante esta Corte, causa Rol N° 277-2023, en el cual se dejó sin efecto la medida preventiva de suspensión de funciones, estableciendo que el plazo de investigación era excesivo y que aun no hay pronunciamiento definitivo en el procedimiento disciplinario, vulnerando el debido proceso, la resolución oportuna, la eficacia y la eficiencia administrativa, la celeridad y la inexcusabilidad. Cita la sentencia de la Excma. Corte Suprema, causa Rol N° 4.542-2014, de 14 de abril de 2014.

Afirma que, la facultad sancionatoria de la Administración corresponde al ejercicio del *ius puniendi* general del Estado, debiendo desarrollarse en el marco de un debido proceso, que implica una investigación dentro de un lapso determinado y breve, lo que no ocurre en la especie, tornándose ineficaz el objeto jurídico del acto administrativo terminal, es decir, la sanción, por el tiempo excesivo transcurrido, y sostiene que el recurso de protección es la vía jurídica idónea, citando la sentencia de la Excma. Corte Suprema, causa Rol N° 150.201-2020.

Estima que el recurso ha sido interpuesto dentro de plazo, y que el acto recurrido expedido por el Director (S) del Hospital Regional de Copiapó es ilegal y arbitrario al infringir los plazos legales, omitiendo declarar la imposibilidad material del procedimiento disciplinario, en circunstancias que estima perdidos los presupuestos jurídicos o materiales del procedimiento,



derivado de circunstancias sobrevinientes, lo que funda la teoría de su inutilidad, al afectar las bases de su existencia mediante resolución exenta N° 3.563, de 28 de julio de 2020. Agrega que se ha afectado el principio de impulsión de oficio del procedimiento del inciso 2° del artículo 3 de la ley 18.575. Cita en apoyo de su tesis la sentencia de la Corte IDH. Caso Genie Lancayo vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas, del 29 de enero de 1997 y los fallos de la Corte Suprema, en causa Rol N° 14.509- 2021 y Rol N° 96.193-2021.

Indica que, desde el 2009, se ha elaborado la tesis del decaimiento del acto administrativo y cita las causas Rol Corte Suprema N° 8682-2009, 7554-2015, 95.140-2020; 23.056-2018 y 8.682-2009, explicando que se refiere a la circunstancia de volverse inútil el acto terminal, considerando que la sanción administrativa tiene una finalidad preventivo-represiva, persiguiendo el desaliento de futuras conductas ilícitas similares, lo que no se consigue en un proceso de excesiva tramitación injustificada.

Agrega que el 2020, la Corte Suprema en Rol N° 150.141-2020, revocó la sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones de Santiago y acoge reclamación interpuesta por excesiva demora de un procedimiento administrativo, estableciendo que el objeto jurídico del acto administrativo, cual es la sanción impuesta, producto del tiempo excesivo transcurrido se torna inútil, por su finalidad preventivo-represora, correspondiendo declararlo así.

Asevera que la conducta recurrida afecta el derecho de igualdad ante ley y el debido proceso y cita la causal Rol N°4267-2008 del máximo tribunal y alega un trato arbitrario en su desmedro, respecto de otros funcionarios públicos, que involucrados en procedimientos disciplinarios han recibido un trato conforme a derecho en lo relativo a los plazos de sustanciación.

En conclusión, pide que se restablezca el imperio del derecho, ordenando al recurrido que deje sin efecto el acto cuestionado y en su lugar, declare la imposibilidad material para continuar con el procedimiento disciplinario iniciado mediante Resolución Exenta N° 3.563, de 28 de julio de 2020, o bien, lo que la Corte estime pertinente para cautelar sus derechos constitucionales afectados.

En el primer otrosí, adjunta: 1. Resolución exenta N° 7.184, de 04 de octubre de 2023, del Hospital Regional de Copiapó; 2. Resolución Exenta N°



3.563, de 28 de julio de 2020, del Director del Hospital Regional de Copiapó, que instruye procedimiento disciplinario; 3. Derecho de petición a autoridad, consagrado en el artículo 19 N° 14 de la Constitución Política de la República, realizado con fecha 21 de septiembre de 2023; 4. Resolución exenta N° 662, de 16 de marzo de 2022, del Servicio de Salud de Atacama; 5. Escrito solicitando acatar y cumplir sentencia definitiva en causa Rol N° 277-2023, de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Copiapó.

A folio 9, con fecha 29 de noviembre del 2023, comparece el Hospital Regional de Copiapó, evacuando el informe requerido, solicitando su rechazo.

Indica que el actor, el 22 de septiembre de 2023, efectúa solicitud a la dirección hospitalaria, intentando que se declare de oficio la imposibilidad material de continuar con la sustanciación de procedimiento disciplinario instruido por Res. Ex. N°3563 de fecha 28 de julio de 2020, por iguales argumentos que en esta acción. Añade que, en el legítimo ejercicio de las facultades legales del director del Hospital Regional de Copiapó, dicta la resolución impugnada, conforme el artículo 3 de la Ley N°19.880, no dando lugar a la petición concernida, por las siguientes consideraciones: *“10. Que, a objeto de resolver la solicitud de declaración de oficio de imposibilidad material de continuar con el procedimiento disciplinario, resulta fundamental considerar que mediante Resolución Exenta N°3.563 de fecha 28 de julio de 2020 de la dirección del Hospital Regional de Copiapó, se instruye Sumario Administrativo con el objeto de indagar y establecer la eventual existencia de responsabilidad administrativa en relación a presuntos hechos de los que se toma conocimiento, difundidos por medios de comunicación y redes sociales, relacionados a eventual existencia de superposición horaria entre la jornada institucional y horario de desempeño privado de profesional funcionario, además de su participación en actividades gremiales como representante del Colegio Médico Atacama A.G. dentro de su jornada laboral.*

11. Que, al procedimiento disciplinario instruido se incorpora y acumulan como hechos a investigar, denuncias en contexto de procedimiento de denuncia y sanción de maltrato y acoso laboral, denunciados por profesionales funcionarios T.F.P.; C.F.P.; J.T.C.; C.G.O.; P.F.D.; A.C.M. y C.R.P., formalizado mediante Resoluciones Exentas N°3575/2020 y Resolución Exenta N°822/2022 respectivamente.



12. Que, los procedimientos disciplinarios, ya sea Investigaciones Sumarias y Sumarios Administrativos, se encuentran regulados por la Ley N° 18.834 sobre sobre Estatuto Administrativo, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado es fijado por el D.F.L. N° 29/2004, del Ministerio de Hacienda, correspondiendo a una de las manifestaciones del Derecho Administrativo Sancionador, siendo procesos esencialmente reglados, de manera que respecto de ellos no caben otros trámites o instancias que las previstas en la normativa pertinente del mencionado cuerpo estatutario (Dictamen N° 36.814/2005; N°5.119/2015 de Contraloría General de la República).

13. Que, el fiscal instructor del sumario administrativo goza de amplias facultades para extender su indagación a todas las irregularidades de las cuales pueda tomar conocimiento en la correspondiente investigación, incluso tratándose de hechos que no fueron contemplados en la resolución que ordenó la instrucción del sumario administrativo (Dictamen N° 76.991/2013 y N° 12.271/2015 de Contraloría General de la República).

14. Que, el inciso segundo del artículo 135 de la Ley 18.834 sobre Estatuto Administrativo, dispone que la investigación de los hechos deberá realizarse en el plazo de veinte días al termino de los cuales se declarará cerrada la investigación y se formularán cargos al o los afectados o se solicitará el sobreseimiento, para lo cual habrá un plazo de tres días.

15. Que, conviene prevenir que la citada disposición, respecto al plazo para la realización de una investigación, no tiene asociada una sanción para su incumplimiento, no estableciéndose una causal de caducidad, por lo que en consecuencia el plazo no reviste el carácter de fatal.

16. Que, en tal orden de consideraciones, la Jurisprudencia Administrativa de Contraloría General de la República, obligatoria en su aplicación respecto a los órganos de la administración del Estado, ha dictaminado que los términos fijados por el ordenamiento para que estos órganos o sus agentes desarrollen sus cometidos, como ocurre con el plazo establecido en el inciso segundo del artículo 135 de la Ley N°18.834, no son fatales, por lo que su inobservancia no afecta la validez de las actuaciones realizadas en forma extemporánea, sin perjuicio de las responsabilidades en que puedan incurrir los funcionarios por el retraso injustificado en el cumplimiento de sus deberes, siendo facultad de la superioridad que ordenó



su instrucción, determinar si amerita incoar un proceso disciplinario por tal motivo (Dictámenes de Contraloría General de la República N° 53.505/2010; N°4.000/2012; N°55.336/2015).

17. Que, la solicitud de declaración de la imposibilidad material de continuar con el procedimiento disciplinario descrito, se encuentra fundada en la institución del decaimiento administrativo, la cual como la propia presentación sostiene, corresponde a una creación doctrinaria y jurisprudencial elaborada por la Excma. Corte Suprema, no regulada en la ley, concurriendo determinados requisitos y características, cuya aplicación no ha sido pacífica, debiendo observarse para su aplicación otros antecedentes sustantivos adicionales al mero transcurso del tiempo, tales como la entidad de los hechos a investigar, la cantidad de diligencias indagatorias necesarias, inactividad injustificada en la tramitación del procedimiento, interposición de recursos, entre otros. Lo que debería objetivarse una vez se encuentren afinados los procedimientos disciplinarios.

18. Que, por su parte, respecto al plazo de 6 meses contemplado en el artículo 27 de la Ley 19.880, también citado en la solicitud efectuada por el recurrente, en caso alguno acarrea la ineficacia o decaimiento del acto administrativo sancionatorio, toda vez que tampoco existe sanción descrita por un eventual incumplimiento a dicho plazo en la mencionada disposición.

En tal sentido, también la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema ha sostenido en cuanto al supuesto decaimiento del proceso sancionatorio por el transcurso del tiempo en relación con lo dispuesto en el citado artículo 27, que dicho plazo se ha establecido en función de los procedimientos administrativos y no cuando se ejerce la facultad propia sancionatoria de la Administración del Estado, no existiendo plazos fatales para dicha facultad sancionatoria.

19. Que, en el mismo sentido, la Jurisprudencia Administrativa de Contraloría General de la República también ha sostenido invariablemente acerca del supuesto decaimiento del procedimiento, que salvo disposición legal expresa en contrario, los plazos que la ley establece para los tramites y decisiones de la Administración no son fatales, toda vez que tiene por finalidad el logro de un buen orden administrativo para el cumplimiento de las funciones o potestades de los órganos públicos, y su vencimiento no implica, por sí mismo, su caducidad o invalidación, de modo que la expiración del



pertinente término no impide que las actuaciones que procedan se lleven a cabo con posterioridad a ella (Dictámenes de Contraloría General de la República N° 4.571/2015; N°22.453/2016; N° 8657/2016).

Luego de transcribir lo pertinente de la resolución concernida, el recurrido niega que el acto administrativo impugnado sea arbitrario o ilegal, al dictarse sobre la base de los presupuestos legales y jurisprudenciales, estimando improcedente la solicitud, que implica interrumpir la tramitación de un procedimiento disciplinario en tramitación, por un mecanismo no contemplado en la ley y que no se cumplen los presupuestos facticos del decaimiento del procedimiento administrativo.

Indica que, mediante Resolución Exenta N°3563 de fecha 28 de julio de 2020 de la Dirección del Hospital Regional de Copiapó, se instruyó Sumario Administrativo contra el recurrente, designándose como fiscal instructor a don Ricardo Paredes Sobarzo, profesional médico de planta, ley 19.664 y ley 15.076, de dotación del Hospital Regional de Copiapó. Añade que, mediante Resoluciones Exentas N°3575 del 30 de julio de 2020 y N°866 del 8 de febrero de 2022, con posterioridad se instruye sumario, incorpora y acumulan como hechos a investigar, denuncias en contexto de procedimiento de denuncia y sanción de maltrato y acoso laboral, denunciados por profesionales funcionarios del establecimiento T.F.P. inicialmente y luego por C.F.P.; J.T.C.; C.G.O.; P.F.D.; A.C.M. y C.R.P.

Con posterioridad, don Ricardo Paredes Sobarzo, manifestó afectarle causal de inhabilidad con fecha 29 de julio de 2020, liberándose del cometido y designándose mediante Resolución Exenta N°3575 del 30 de julio de 2020 a don Jorge Montes Miranda, profesional médico de planta, ley 19.664, quien el 28 de enero de 2021, señaló afectarle causal de recusación del artículo 133 letra b) del Estatuto Administrativo, siendo liberado, y designándose por Resolución Exenta N°1375 del 22 de marzo de 2021, fiscal instructor a don Francisco Arancibia Molina, profesional médico de planta, ley 19.664, quien se inhabilita por causal de recusación del artículo 133 letra b) del Estatuto Administrativo, liberándose del cometido a través de Resolución Exenta N°5539 de 26 de agosto de 2021, designándose a doña Marilyn Escobar Puentes, profesional a contrata, grado 5° E.U.S. de dotación del Hospital Provincial del Huasco, en comisión de servicio decretada por Resolución



Exenta N°3834 de 18 de agosto de 2021 del director del mencionado establecimiento.

Añade que, transcurrida la investigación, mediante Oficio Fiscal N°17 de fecha 8 de marzo de 2022, la fiscal solicitó ser liberada del cometido por impedimentos de índole laboral y personal, lo que inicialmente rechazada por Resolución Exenta N°2004 de fecha 24 de marzo de 2022; sin embargo, por el tiempo transcurrido y el principio de celeridad, según Resolución Exenta N°3774 de 19 de mayo de 2022, es liberada, designándose fiscal instructor a don Moisés Arce Elizondo, profesional a contrata, grado 5°, de dotación del Servicio de Salud Atacama, en comisión de servicio mediante Resolución Exenta N°1079/2022 del Director de Servicio de Salud Atacama.

Agrega que el 6 de octubre de 2022, luego de las diligencias indagatorias, el fiscal Arce cierra el sumario, emitiendo informe, solicitando ser liberado del cometido por aplicación del inciso 2° del artículo 129 del DFL 29/2004 sobre Estatuto Administrativo, al estimar tener menor jerarquía que el funcionario involucrado en los hechos. Por ello, se debió solicitar apoyo fuera de la Región, oficiándose a diversos servicios públicos, especialmente de la red de salud, a objeto de lograr designación en cometido funcionario de profesional que no se encontrara afecto al requisito de nivel jerárquico igual o superior, dada la complejidad explicada en relación a la forma de determinación del nivel jerárquico de los profesionales funcionarios adscritos a la ley médica 19.664. Refiere que por Resolución Exenta N°0027 de fecha 6 de enero de 2023 del Hospital Regional, se liberó de la designación a don Moisés Arce Elizondo, nombrándose fiscal instructor a doña Fabiola Del Rio Lopetegui, profesional a contrata, grado 5° E.U.S. de dotación del Hospital Base de Valdivia, en cometido funcionario informado por Oficio N°953/2022 del citado establecimiento hospitalario.

Sostiene que, concluidas las diligencias sumariales, se dicta Resolución Exenta N° 7341 de fecha 18 de octubre de 2023 remitiéndose el expediente sumarial a la Dirección de Servicio de Salud Atacama, conforme al artículo 23 letra g), inciso 5°; 35 y 36 letra f) del DFL N°1/2005 y artículo 23 letra f) del Decreto N°38/2005, ambos del Ministerio de Salud. Añade que tal ente responde el 10 de noviembre de 2023 y se remite "Resolución Toma Razón N°32/2023" a Contraloría Regional de Atacama para el respectivo tramite de legalidad del referido sumario administrativo, encontrándose el



expediente materialmente en el órgano de control para el trámite correspondiente, no pudiendo acompañarlo.

Niega que el decaimiento administrativo, resulte aplicable por el mero transcurso del tiempo, concurriendo determinados requisitos y características para su aplicación. Agrega que la extensión de la investigación se debió al grado y jerarquía del investigado, quien ostenta una de las remuneraciones más altas a nivel regional en comparación con otros profesionales regidos por la ley 19.664 y que una investigación sumaria de 1.700 fojas, adolezca de una dilación injustificada en su tramitación, no encontrándose prescritas las acciones disciplinarias. Cita la sentencia de la Corte Suprema Rol 10.665-2015.

Refiere que el plazo de 6 meses del artículo 27 de la Ley 19.880, en caso alguno acarrea la ineficacia o decaimiento del acto administrativo sancionatorio, al no existir sanción descrita por un eventual incumplimiento a dicho plazo, y cita jurisprudencia en apoyo de su tesis.

Sostiene que la materia obedece al ámbito estrictamente administrativo, atendida la calidad de funcionario público del recurrente y el ámbito de aplicación sobre la cual dicho acto recae. Agrega que el recurrente no ejerció su derecho al recurso dentro de plazo y que tratándose de funcionarios públicos, existe un procedimiento especial de reclamo, del cual conoce la Contraloría General de la República, conforme los 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.

Sostiene que se intenta invalidar un acto, el cual se encuentra concluido y remitido a Contraloría Regional de Atacama con Resolución Toma Razón N°32/2023, para el trámite de legalidad correspondiente. De esta manera, niega que se hayan vulnerado garantías constitucionales.

En conclusión, pide que se desestime el recurso, con costas.

A su presentación, adjunta: 1. Resolución Exenta N°7184/2023 Hospital Regional de Copiapó. 2. Copia de Resolución Exenta N°5539/2021 de Hospital Regional de Copiapó, designación de fiscal doña Marilyn Escobar Puentes. 3. Copia Resolución Exenta N° 866/2022 de Hospital Regional de Copiapó, que instruye sumario administrativo y acumula investigación. 4. Copia Oficios solicitud designación fiscal en comisión de servicio. 5. Copia



Resolución Exenta N° 27/2023 Hospital Regional de Copiapó, libera designación fiscal don Moisés Arce Elizondo y nombra fiscal a doña Fabiola del Rio Lopetegui. 6. Oficio N° 2031/2023 Hospital Regional de Copiapó, solicitud informe estado de procedimiento disciplinario. 7. Oficio N° 3209-2023 Servicio de Salud Atacama, informa estado procedimiento disciplinario.

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 son presupuestos de la acción cautelar: a) Que exista una acción u omisión ilegal o arbitraria atribuible al recurrido; b) Que como consecuencia de la acción u omisión ilegal o arbitraria se prive, perturbe o amenace un derecho; c) Que dicho derecho esté señalado en forma taxativa en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y d) Que exista posibilidad de que el órgano jurisdiccional ante el cual se plantea pueda adoptar las medidas de protección o cautela adecuadas para resguardar el legítimo ejercicio del derecho afectado.

3º) Que para los efectos de resolver la cuestión controvertida es preciso señalar que en el presente caso, de los antecedentes hechos valer por las partes fluyen los siguientes hechos no controvertidos:



(Uno) Mediante resolución exenta N° 3.563 de 28 de julio de 2020 se inició procedimiento disciplinario en contra del médico Carlo Pezo Correa, dermatólogo del Hospital Regional de Copiapó con la finalidad de indagar su eventual responsabilidad administrativa por hechos relativos a una eventual superposición horaria entre la jornada institucional y horario de desempeño privado profesional, además de su participación en actividades gremiales.

(Dos) Por resoluciones exentas N° 3.575 de 30 de junio de 2020 y N° 866 de 8 de se instruye sumario [por nuevos hechos], incorpora y acumulan como hechos a investigar, denuncias por maltrato y acoso laboral por profesionales y funcionarios del establecimiento.

(Tres) Los fiscales instructores designados señalaron afectarles causales de inhabilidad, por lo que hubo sucesivos nombramientos -6 antes de cierre de sumario- hasta que el 6 de enero de 2023 se designó a doña Fabiola Del Río Lopetegui de dotación del Hospital Base de Valdivia, en cometido funcionario.

(Cuatro) Concluidas las diligencias del sumario se dicta la resolución exenta 7341 de 18 de octubre de 2023, por la cual se remite el expediente sumarial a la Dirección del Servicio de Salud de Atacama.

(Cinco) Se remite por el Servicio de Salud de Atacama, el proceso a la Contraloría Regional de Atacama, para el trámite de Toma de Razón N° 32/2023, con data 10 de noviembre.

(Seis) Desde el inicio del procedimiento sancionatorio a la fecha de interposición de la presente acción constitucional, han transcurrido 3 años, 2 mes y 22 días).

4º) La recurrente ha solicitado se declare la imposibilidad material de continuar con el procedimiento disciplinario iniciado con fecha 28 de julio de 2020, el que se ha prolongado hasta la fecha. Conforme lo informado por la parte recurrida en cuanto al estado actual de tramitación del procedimiento incoado, habrían terminado las diligencias sumariales con data 18 de octubre de 2023, remitiéndose el expediente sumarial a la Dirección del Servicio de Salud Atacama. Igualmente informa la recurrida que se consulta a la Dirección de Servicio de Salud mediante Oficio N°2031 de fecha 24 de noviembre de 2023 acerca del estado del procedimiento disciplinario, informándose por Oficio N°3209/2023 que, con fecha 10 de noviembre de 2023 se remite "Resolución Toma Razón N°32/2023 a Contraloría Regional



de Atacama” para el respectivo trámite de legalidad del referido sumario administrativo, encontrándose el expediente materialmente en el órgano de control para el trámite correspondiente.

Es entonces, existe claridad en el tránsito que ha recorrido el procedimiento administrativo concernido, entre sus extremos, no indicando ni la parte recurrente ni la recurrida, si se ha decidido la aplicación de una sanción al Sr. Pezo ni su entidad.

5º) Lo involucrado en el presente juzgamiento dice exclusiva relación con una cuestión de derecho que es dilucidar si resulta procedente la aplicación en el presente caso de la institución de “la imposibilidad material de continuar con el procedimiento disciplinario” o lo que la doctrina de nuestro máximo tribunal ha denominado el decaimiento del acto, conceptualizándolo desde hace un tiempo a esta parte, como “(...) *la extinción de un acto administrativo, provocada por circunstancias sobrevinientes de hecho o de derecho, que afectan su contenido jurídico, tornándolo inútil o abiertamente ilegítimo*” (SCS Rol 7554-2015, entre otras).

6º) Los fundamentos para estimar procedente la figura del decaimiento se sustentan principalmente en la interpretación que imprime el máximo tribunal en orden a que para que el procedimiento administrativo sancionador sea racional y justo, la resolución que lo concluye debe ser oportuna (SCS Rol 7.554-15, 2.639-2020, 39.689-2020, 119.193-2020 y 14.298-2021), para lo cual se invocan los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativa y participación ciudadana en la gestión pública, los que están enunciados en el inciso 2º del artículo 3 de la ley 18.575 Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y desarrollados en su articulado.

7º) La doctrina por su parte, sistematizando la tesis instalada por la Corte Suprema ha señalado que aplicándola a los casos usuales, sostiene -en cuanto a una de las hipótesis de activación de la figura, esto es, “el cambio de circunstancias que priva de justificación al acto sancionador ‘es el tiempo excesivo transcurrido’ hasta la terminación definitiva del procedimiento (en algunos casos, como el que inaugura esta jurisprudencia [Shell, 2009], ese tiempo había rebasado los cuatro años) y que tal dilación



'ha afectado el contenido jurídico del procedimiento administrativo, tornándolo abiertamente ilegítimo, produciendo su decaimiento y pérdida de eficacia, y la extinción de los actos administrativos de trámite dictados, siendo por lo mismo ilegal el de término que aplicó la sanción administrativa" (Caso Shell, SCS Rol 8.682-2009 de 28 de diciembre de 2009, Shell c/ Superintendencia de Electricidad y Combustibles. Cons. 5), (Valdivia y Blake, "El decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio ante el derecho administrativo", *Rev. Estudios Públicos*, 138, (otoño 2015), p.100).

Y se añade que "[a]dicionalmente, la Corte estima, en abstracto, que 'la sanción administrativa tiene principalmente una finalidad preventivo-represora', en la medida que 'con ella se persigue el desaliento de futuras conductas ilícitas similares, se busca reprimir la conducta contraria a derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado por la acción del transgresor'. Teniendo en cuenta esa finalidad, entiende que 'después de más de cuatro años sin actuación administrativa alguna, carece de eficacia la sanción, siendo inútil para el fin señalado, quedando vacía de contenido y sin fundamento jurídico que la legitime'. En otros términos, 'el objeto jurídico del acto administrativo, que es la multa impuesta, producto del tiempo excesivo transcurrido se torna inútil' (Shell, Cons. 6)" (Valdivia y Blake, op. cit, p. 100).

8º) Despejadas las dudas, en el presente caso, respecto de la dilación del procedimiento materia del recurso, toca determinar cuál es el plazo que gobierna la resolución de los procedimientos disciplinarios y si el término que lo regula es un plazo fatal o ello no es así y las consecuencias que se derivan de la opción por una u otra tesis, lo que resulta central para determinar la procedencia de la institución involucrada y de la cual se ha hecho caudal.

Ante la falta de claridad sobre el tópico, dos han sido las principales posturas a fin de dotar de un término acotado en que la actividad de la administración deba enmarcarse y los efectos que de ello devienen. En efecto se ha señalado que "ante la ausencia de una norma que indique de manera expresa el plazo para la resolución de este tipo de procedimiento disciplinarios, es necesario recurrir a los diversos principios del derecho administrativo obligatorios para la Administración, que además tienen consagración legislativa, tales como los principios de eficiencia, eficacia y



celeridad que se relacionan con la oportunidad en que se realizan las actuaciones administrativas.

En este sentido, una tardanza excesiva en el actuar de la Administración se erige como vulneratoria del principio de celeridad consagrado en el artículo 7° de la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, que dispone:

"El procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites.

Las autoridades y funcionarios de los órganos de la Administración del Estado deberán actuar por propia iniciativa en la iniciación del procedimiento de que se trate y en su prosecución, haciendo expeditos los trámites que debe cumplir el expediente y removiendo todo obstáculo que pudiere afectar a su pronta y debida decisión".

También vulnera el principio conclusivo establecido en el artículo 8° del mismo cuerpo legal, pues desvirtúa el fin último del procedimiento administrativo que consiste en que "la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad".

Asimismo infringe el principio de la inexcusabilidad establecido en el artículo 14 de la citada Ley, conforme al cual "La Administración estará obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación.

Requerido un órgano de la Administración para intervenir en un asunto que no sea de su competencia, enviará de inmediato los antecedentes a la autoridad que deba conocer según el ordenamiento jurídico, informando de ello al interesado" (SCS Rol 14.298-2021).

9°) En armonía con lo que se viene consignando, es dable relevar que la primera postura -tesis estricta- sostiene que el plazo por el cual la administración debe guiar su cometido en materia del derecho administrativo sancionador, es el de seis meses, doctrina que se levanta a partir de lo prevenido en el artículo 27 de la ley 19.880 que al efecto señala literalmente: "Salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final".



Así, en causa Rol N° 127.415-2020 la Corte Suprema afirmó en su considerando 8° que: “(...) nuestro legislador hizo referencia a que el procedimiento puede terminar tanto por ‘la desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento’ (art. 14) como por la ‘imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes’ (art. 40), conceptos que están más bien referidos a circunstancias de hecho, como el fallecimiento del solicitante de un derecho personalísimo o la destrucción del bien respecto del cual se solicita el pronunciamiento favorable de la Administración, pero que nada impide darle aplicación a presupuestos de derecho, pues, en tal caso, la Administración tampoco podrá actuar materialmente. Ante la claridad del precepto del artículo 27, que ‘el procedimiento no podrá exceder de 6 meses’ de duración en su sustanciación, contando desde su iniciación y hasta la decisión final, como lo indicado por el Ejecutivo en su Mensaje, en orden a que el proyecto tiende, precisamente, a solucionar los problemas derivados de considerar que a la Administración no le afectan los plazos y que su incumplimiento únicamente genera responsabilidades administrativas, entre otros aspectos, se ha de concluir que existe una imposibilidad material para continuar con el procedimiento y que la causa sobreviniente es el cumplimiento del plazo, razonable contexto en el que todo el actuar posterior de la Administración deviene en ineficaz por ilegalidad ” (Sotomayor, “La figura del ‘decaimiento’ en la actual jurisprudencia de la Corte Suprema, Diario Constitucional disponible en <https://www.diarioconstitucional.cl/reportajes/la-figura-del-decaimiento-en-la-actual-jurisprudencia-de-la-corte-suprema/>).

Es oportuno citar otro pronunciamiento de la Corte Suprema, en el que razona indicando que “[s]in 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 cuadruplica, 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 125.575-2020 de 21 de abril de 2021).

10º) La otra vertiente doctrinaria que sostiene el máximo tribunal es aquella que con anclaje en el artículo 53 inciso 1º de la ley 19.880, propugna que el plazo es de dos años para los propósitos que se vienen examinando. Esta disposición indica: “Invalidación. La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto”.

Se ha señalado al respecto que “en su Causa Rol N° 8682-2009 ya aludida, la Corte Suprema estableció ‘que el abandono del procedimiento administrativo sancionador por parte de la Administración, sin resolver una reposición dentro de dos años de haberse presentado, produce el decaimiento del procedimiento administrativo y la extinción del acto administrativo sancionatorio, perdiendo por lo tanto su eficacia” (Sotomayor, op. cit).

En este mismo sentido se pronunciado el máximo tribunal indicando que “De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53, inciso primero, de la Ley No 19.880, el plazo que tiene la Administración para invalidar sus actos administrativos es de dos años. De ello se sigue que resulta válido sostener que si la Administración deja transcurrir de forma injustificada, un lapso superior entre el inicio y término del procedimiento, se produce la ineficacia del procedimiento administrativo y la consecuente extinción del acto administrativo sancionatorio, 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.

Asimismo, como una razón adicional a lo expuesto, es que el objeto jurídico del acto administrativo, es decir, la sanción misma, producto del tiempo excesivo transcurrido, se torna inútil, puesto que su principal finalidad



es preventivo-represora. En efecto, con ella se persigue el desaliento de futuras conductas ilícitas similares, se busca reprimir la conducta contraria a derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado por la acción del transgresor. En este mismo sentido, conviene puntualizar, también, que no cualquier dilación en la dictación del respectivo acto administrativo conlleva a su ineficacia, sino que sólo la amerita aquella que es excesiva e injustificada” (SCS Rol 14.298-2021 de 13 de mayo de 2021).

11º) Determinado el marco interpretativo que le brinda cobertura a la aplicación de la institución concernida, esto es, la imposibilidad material de continuar con el procedimiento disciplinario, es necesario volver sobre los hechos no controvertidos, los que fueron asentados en el motivo tercero que antecede. Entonces, desde el inicio del procedimiento que se produce con la dictación de la resolución exenta N° 3.563 de 28 de julio de 2020, hasta -en palabras de la recurrida- la remisión del con data 28 de octubre de 2023 del “(...) expediente sumarial a la Dirección de Servicio de Salud Atacama, conforme al artículo 23 letra g), inciso 5º; 35 y 36 letra f) del DFL N°1/2005 y artículo 23 letra f) del Decreto N°38/2005, ambos del Ministerio de Salud” y el envío con data “10 de noviembre de 2023 [en que] se remite “Resolución Toma Razón N°32/2023” a Contraloría Regional de Atacama para el respectivo tramite de legalidad del referido sumario administrativo”, han transcurrido tres años y tres meses.

Por lo anterior es posible colegir que ha transcurrido con creces el término de 6 meses (e incluso el de dos años), lo cual produce que un número considerable de principios que se vean infringidos por el atraso de la administración y el que resulta más pertinente en la materia es el principio de celeridad, que en su consagración legal (Ley 19.880, artículo 7) se vincula con el principio de oficialidad en cuya virtud “las autoridades y funcionarios de los órganos de la Administración del Estado deberán actuar por propia iniciativa en la iniciación del procedimiento de que se trate y en su prosecución”, impulsándolo de oficio. La exigencia de celeridad obliga a hacer “expeditos los trámites que debe cumplir el expediente” y a remover “todo obstáculo que pudiere afectar a su pronta y debida decisión” (Valdivia y Blake, op. cit pp. 112 y 113).

Igualmente se ven afectados los principios de celeridad, de eficiencia y eficacia, que tienen profuso reconocimiento positivo, tanto en la Ley de



Bases Generales de la Administración del Estado (artículos 3, 5, 11 y, conectado con el principio de probidad administrativa, artículo 53), como en la Ley de Procedimiento Administrativo (en conexión con los principios de economía procedimental y de no formalización, artículos 9 y 13). Finalmente, la jurisprudencia invoca los principios conclusivo (Ley 19.880, artículo 8) y de inexcusabilidad (artículo 14), en cuanto —conforme a su consagración particular en este ámbito- ambos exigen que los procedimientos concluyan mediante un pronunciamiento expreso sobre las cuestiones planteadas a la administración.

12º) Haciéndonos cargo de los argumentos de la recurrida en orden a que la dilación que se ha producido en el caso de marras no resulta injustificada ni responde a desidia de la administración, pues se trata de un expediente sumarial de más de 1700 hojas; que se acumularon varias otras denuncias por hechos diversos en contra del Dr. Pezo Correa y que hubo complicaciones por la sucesivas inhabilidades de los fiscales instructores sustentadas en la jerarquía y grado del actor, lo que implica que este rol debe ser ejercido por algún o alguna profesional de al menos el mismo grado y jerarquía, lo que impediría calificarlo de injustificadamente retardado, como se pretende en el libelo.

En relación a lo anterior es dable señalar que ante denuncias por hechos diversos era perfectamente factible iniciar nuevos procedimientos disciplinarios, toda vez que de no proceder de la manera anotada, se podrían ir acumulando nuevas y sucesivas denuncias lo que podría eventualmente transformar el procedimiento en un *loop* sin fin, transformándose en una carga desproporcionada e indebida potencialmente atentatoria del principio de seguridad jurídica.

Por otra parte y en cuanto a las múltiples inhabilidades declaradas por los investigadores, es posible replicar en orden a que el grado y jerarquía del Dr. Pezo Correa no es un hecho sorpresivo, sino que evidentemente conocido por la administración quien debió precaver lo señalado y desde un inicio o ante las primeras inhabilidades, proceder como se verificó en las postrimerías del procedimiento designando a una médica de otra región (Hospital Base de Valdivia) en cometido funcionario, siendo de cargo de la recurrida prever la situación y tomar las medidas para evitar demoras excesivas, como se ha producido en la especie.



13º) A mayor abundamiento el caso de la especie se encuentra normado en la ley 18.834 sobre Estatuto Administrativo que en su artículo 135 prescribe “El fiscal tendrá amplias facultades para realizar la investigación y los funcionarios estarán obligados a prestar la colaboración que se les solicite.

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, para lo cual habrá un plazo de tres días.

En casos calificados, al existir diligencias pendientes decretadas oportunamente y no cumplidas por fuerza mayor, se podrá prorrogar el plazo de instrucción del sumario hasta completar sesenta días, resolviendo sobre ello el jefe superior de la institución, el Secretario Regional Ministerial o el Director Regional de servicios nacionales desconcentrados, según corresponda”, siendo de aplicación supletoria el artículo 27 de la ley 19.880 que consagra un plazo de mayor extensión.

14º) Así las cosas, el acto reprochado por la presente vía cautelar de emergencia -la dilación injustificada que se ha dado por concurrente- ha tenido la virtualidad de conculcar sendas garantías fundamentales del actor, las previstas en los ordinales 2 y 3 inciso 5º de la Constitución Política de la República. En efecto, se atentaría en contra de la igualdad ante la ley y de trato que debe darle la autoridad administrativa a todo administrado, al resolver, sin justificación, fuera del plazo objetivo que establece la ley, tornando su determinación en discriminatoria.

Del mismo modo se socavaría el derecho a un justo y racional procedimiento, pues en este orden de ideas, la tardanza inexcusable de la Administración podría afectar, en segundo término, el principio del debido proceso, pues resulta indudable que para que exista un procedimiento racional y justo la decisión final debe ser oportuna.

15º) Establecido, según desarrollo precedente, que la superación del plazo del artículo 27 de la ley 19.880 puede producir efectos jurídicos sobre el procedimiento administrativo demorado, lo cierto es que, en el caso concreto, ello ha ocurrido, pues la extensión durante más de 3 años de un procedimiento que debió, en principio, concluir dentro de 6 meses (o, al menos en 2 años), demuestra que la Administración ha infringido



manifiestamente su deber de diligencia y razonabilidad, surgiendo la imposibilidad material de su continuación,

Por el cúmulo de argumentos que se han vertido con precedencia, corresponde instar a la autoridad para que materialice esta resolución, adoptando todas las medidas que resulten pertinentes para impedir -en este estado de cosas- la culminación del procedimiento disciplinario, dejando sin efecto los actos adoptados en el sumario con posterioridad a la resolución recurrida, a fin de reestablecer el imperio del derecho.

16º) En base a lo razonado por esta Corte, el presente arbitrio constitucional será acogido, según se dirá en lo resolutivo.

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 don Carlo Pezo Correa en contra de don Ricardo Moss Cardona en su calidad de Director (S) del Hospital Regional de Copiapó y en consecuencia se deja sin efecto la resolución exenta N° 7.184 de 4 de octubre de 2023, debiéndose declarar la imposibilidad material de continuar el procedimiento disciplinario por causas sobrevinientes.

Regístrese, notifíquese y archívese en su oportunidad.

Redactó la ministra señora Marcela Araya Novoa.

N°Protección-612-2023.



Pronunciado por la Primera Sala de la Corte de Apelaciones de Copiapó integrada por los Ministros: Ministro señor Pablo Krumm de Almozara, Ministro señor Carlos Meneses Coloma y Ministra señora Marcela Araya Novoa. No firma la señora Araya por haber encontrarse con permiso 347 del C.O.T. no obstante haber concurrido a su vista y acuerdo. Copiapó, dos de febrero de dos mil veinticuatro.

En Copiapo, a dos de febrero 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: KZCXXLDMBBP