

C.A. de Santiago

Santiago, veintiséis de mayo de dos mil veinticinco.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que Patricia González Contreras, funcionaria pública, recurre de protección en contra del Instituto de Previsión Social por los actos ilegales y arbitrarios que se habrían cometido en la tramitación del sumario administrativo ordenado por resolución exenta N°702, de 28 de julio de 2021, y que concluyeron con la dictación de la resolución exenta N°108-DO-2024, de 23 de agosto de 2024, que aprobó el sumario administrativo y le aplicó la medida disciplinaria de multa y anotación de demérito, y la resolución exenta N°140-DO-2024, de 13 de septiembre de 2023, que rechazó el recurso de reposición que dedujo en contra de la resolución que le aplicó la medida disciplinaria, los que en su entender vulnerarían los derechos y garantías constitucionales contemplados en los N°2, 3 inciso 5°, 16 y 24 de la Constitución Política de la República.

Argumenta que por resolución exenta N°702, de 28 de julio de 2021, el IPS ordenó instruir sumario administrativo por denuncias formuladas en su contra, y al que se acumularon denuncias que ella misma formuló. Señala que la recurrida habría dilatado injustificadamente el sumario por más de tres años, luego de lo cual habría dictado las dos resoluciones mencionadas, esto es, aquella que le impone una multa de 20% de su remuneración; y la que rechaza la reposición que dedujo en contra de la mencionada resolución.

Agrega que ha existido decaimiento del procedimiento administrativo en el sumario que la afecta, porque este comenzó por resolución de 28 de julio de 2021, y concluyó el 13 de septiembre de 2024, de manera que excedió el plazo legal para su sustanciación y que prevé el artículo 27 de la Ley 19.880.

Considera que al procedimiento administrativo le son aplicables supletoriamente las disposiciones de la Ley 19.880, y que consagra en sus artículos 4, 7 y 8 los principios de celeridad y conclusivos. Dice que la Administración dejó transcurrir un lapso excesivo entre el inicio y el término del procedimiento, lo que se habría traducido en la ineficacia del procedimiento administrativo y la consiguiente extinción del acto administrativo sancionatorio, pues tal demora en la decisión afecta el contenido jurídico del procedimiento administrativo, transformándolo en



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

Código: QRYXUXXXHS

ilegítimo y lesivo para los intereses del afectado, quien al estar sometido a un procedimiento excesivamente extenso, ve afectado su derecho a la seguridad jurídica.

Añade que la decisión definitiva de aplicar la medida disciplinaria carece de fundamentación por cuanto las razones justificativas del acto no corresponden al caso concreto; y aquella que rechaza el recurso de reposición que dedujo, adolece del mismo defecto. Ello pues la resolución que le aplicó una sanción y que se recurrió desestimó los cargos formulados respecto de la funcionaria Erika Cossio Knüst, sin embargo, la autoridad –en el acto administrativo que resolvió el recurso de reposición– desconoció su propia decisión y resolvió confirmar la sanción en contravención al mérito del proceso, de manera que carece de fundamentación por cuanto las razones justificativas del acto no se corresponden con este. Siendo la fundamentación un requisito de validez, la ausencia de esta restaría valor a la referida sanción.

Señala además que se afectó gravemente su derecho a defensa, porque el servicio se negó, de manera ilegal y arbitraria, a entregarle información relevante para defenderse en el referido proceso sumarial; y que por ello recurrió ante el Consejo para la Transparencia, lo que dio origen al amparo C8626-23, determinándose que el ISP no acreditó el cumplimiento íntegro de la decisión del referido amparo, habiéndosele comunicado por el Consejo Directivo de esa entidad que se había cerrado la etapa de cumplimiento, constatando que el ISP había incumplido lo ordenado, disponiendo que se remita la información a la unidad de sumarios para iniciar la respectiva investigación con el objeto de determinar las eventuales responsabilidades por el referido incumplimiento.

Considera que se vulneran sus garantías constitucionales del artículo 19 N°2 de la Constitución Política de la República, pues no ha recibido un trato igualitario en relación con otros funcionarios públicos sometidos a sumarios administrativos y que no se han visto afectados por la demora excesiva en la duración de este y que se ha lesionado además el principio de celeridad consagrado en el artículo 7 de la Ley 19.880, el principio conclusivo previsto en el artículo 8 del mismo cuerpo legal y el principio de inexcusabilidad del artículo 14 de la misma ley, todo ello en relación con el



artículo 27 que dispone que la duración del procedimiento administrativo, salvo caso fortuito o fuerza mayor, no puede exceder de seis meses.

De esta manera, considera que si la Administración deja transcurrir de forma injustificada un lapso excesivamente superior, se produce la ineficacia del procedimiento administrativo y la consecuente extinción del mismo, pues tal demora afecta el contenido jurídico del procedimiento administrativo, transformándolo en ilegítimo y lesivo para los intereses del afectado. Además, pues el objeto jurídico del acto administrativo, es decir, la sanción misma, producto del tiempo transcurrido se torna inútil, teniendo en cuenta su función principalmente preventivo- represora.

Agrega, asimismo, que se afecta la igualdad ante la ley porque la decisión definitiva que le impone una medida disciplinara carece de fundamentación, lo que infringe el artículo 11 de la Ley 19.880, y el artículo 41 de la misma ley, y teniendo en cuenta el carácter esencial de ese requisito.

Estima que se vulnera también la igualdad ante la ley al negar el IPS, de forma ilegal y arbitraria, información relevante para la defensa, lo que dio origen al amparo seguido ante el Consejo para la Transparencia, y cuya decisión incumplió el IPS.

Además considera que la actuación de la recurrida violenta el derecho a un proceso legalmente tramitado y la prohibición del establecimiento de comisiones especiales, toda vez que las resoluciones que le imponen una multa, y la que rechaza su reposición se dictaron en un sumario que tuvo una duración de más de tres años, infringiendo la norma que establece el artículo 27 de la Ley 19.880, el principio de celeridad del artículo 7 en relación con el artículo 53 del mismo Código, que establece el plazo de dos años para invalidar los actos administrativos por razones de legalidad, estimándose que la autoridad se ha constituido en una comisión especial al seguir adelante con un procedimiento que se encontraba en imposibilidad de continuar transcurridos más de tres años. También habría afectado la garantía del debido proceso al negar el IPS, de manera ilegal y arbitraria, información relevante para su defensa.

Argumenta, asimismo, que se afectó su derecho de propiedad, en sus diversas especies, en relación con los intereses anexos a su empleo, al imponérsele una multa del 20% de sus remuneraciones y su libertad de



trabajo tutelada por el artículo 19 N°16 de la Constitución Política de la República, pues la sanción en cuestión lleva aparejada una anotación correlativa de cuatro puntos de demérito en la hoja de vida funcionaria, razón por la que “dichos actos administrativos vulneran flagrantemente mi libertad de trabajo, entendiéndose por tal, la posibilidad de continuar ejerciendo mis funciones como funcionaria, dado que una sanción de esta naturaleza amenaza mi estabilidad en el empleo, al quedar expuesta a ser calificada en lista 3 o 4”.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores solicita se acoja su recurso de protección, dejando sin efecto la medida disciplinaria que le fue impuesta por la resolución exenta N°108-DO-2024 y la resolución que rechaza la reposición en contra de esa resolución, con costas.

Segundo. Que, evacuando su informe, el Instituto de Previsión Social solicitó el rechazo de la acción interpuesta.

Argumenta, en primer lugar, la improcedencia de que se utilice el recurso de protección para supervisar el mérito de decisiones adoptadas en el marco y en ejercicio de facultades legales, como sucede con las recurridas. Considera que lo que realmente pretende la señora González es una nueva ponderación de los antecedentes que sirvieron de fundamento a la medida disciplinaria aplicada en el marco de un procedimiento administrativo ya afinado, tramitado y resuelto, lo que excede el ámbito de aplicación de la acción cautelar intentada, en la medida en que se aparta de la finalidad urgente, cautelar y no declarativa de un recurso de protección. Estima que no puede pretenderse por la recurrente que esta Corte conozca y resuelva el fondo de la cuestión, es decir, sobre los hechos que fueron materia del sumario administrativo, analizando y ponderando los antecedentes que constan en el expediente de manera que “la naturaleza excepcional de este arbitrio impide que esta acción sea empleada para renovar una discusión fáctica y jurídica que ha tenido lugar en un proceso administrativo que ha sido legalmente tramitado”.

En seguida, solicita el rechazo de este arbitrio, en la medida en que no existe un derecho indubitado. Lo anterior, pues en el presente caso el ISP habría hecho ejercicio de la potestad disciplinaria que le confiere la ley obrando dentro del contexto jurídico de sus facultades en un procedimiento administrativo que ha sido legalmente tramitado.



Agrega a continuación que un pronunciamiento en esta sede referido al decaimiento del procedimiento administrativo sancionador excedería los límites propios de la naturaleza cautelar del presente recurso, como ha sido establecido por la jurisprudencia.

En lo que dice relación con el fondo del asunto, argumenta que el IPS ha actuado en todo momento de manera ajustada a derecho, no existiendo los actos ilegales y arbitrarios que se le atribuyen; en la medida en que ha dado estricto cumplimiento a los requisitos que establece la ley para la tramitación del procedimiento disciplinario en el que se dictaron los actos impugnados.

Señala que, en ejercicio de las funciones que le confiere la ley y a propósito de una denuncia colectiva por maltrato y acoso laboral interpuesta por funcionarios del Departamento de Desarrollo y Control en contra de la recurrente, se instruyó sumario por la resolución exenta N°702, de 28 de julio de 2021, y se designó fiscal; y más tarde se acogió a tramitación una denuncia presentada por la señora González Contreras en contra de otra funcionaria por conductas de maltrato y acoso laboral, acumulándose ambas investigaciones, y reemplazándose el fiscal instructor de ambas. Luego, que la recurrente recusó al fiscal, petición que fue rechazada por carecer de fundamentos objetivos de acuerdo con el estatuto administrativo, sin perjuicio de lo cual se designó nuevo fiscal, el que declaró el cierre de la investigación el 19 de abril de 2024, formulando cargos a la recurrente el 24 de mayo de 2024 e imputándole haber incurrido en conductas reiteradas de maltrato y acoso laboral desde el año 2020 y hasta fines del año 2021. Que la señora González presentó descargos, y que con posterioridad se dictó la vista fiscal, concluyéndose más allá de toda duda razonable la efectividad de las conductas descritas en la formulación de cargos. Del mismo modo, dejó constancia que uno de los funcionarios denunció a la recurrente por falso testimonio, denuncia que fue sobreseída; razón por la que la resolución dictada concluye que se acoge la defensa planteada por la señora González, y solo en este punto se le absuelve de cargos. Finalmente, el 23 de agosto de 2024 se dictó la resolución exenta N°108-DO-2024 que resolvió aplicar la medida de multa del 20% de la remuneración de la recurrente y la anotación correlativa de cuatro puntos de demérito en su hoja funcionaria, y en lo pertinente, la absolvió del cargo de falsedad de la denuncia. Que el 3 de



septiembre de 2024 la recurrente presentó recurso de reposición, el que fue rechazado por resolución 140-DO-2024 de 13 de septiembre de 2024, y de acuerdo con los antecedentes con los que cuentan, no habría impugnado esta última resolución ante la Contraloría General de la República.

Argumenta que no hay ilegalidad o arbitrariedad, pues el sumario administrativo se tramitó observando las normas legales de procedimiento, y con pleno respeto a la garantía del debido proceso, un procedimiento racional y justo, y fue sustanciado por autoridad competente en el ejercicio de sus facultades legales. Por lo demás, la resolución que dispuso la aplicación de la multa aparece fundada en los antecedentes que constan en el proceso administrativo y de conformidad con las normas sustantivas que reglan la materia, y teniendo además en cuenta que expresa las motivaciones que sustentan la sanción aplicada. Lo mismo puede decirse en relación con la resolución que confirma la sanción disciplinaria, y que se encuentra debidamente motivada.

Agrega que la recurrente no ha sido sancionada por conductas de maltrato y acoso laboral en contra de Juan José Covarrubias Zavala, y que esta persona compareció en el sumario como testigo- denunciante; que solo fue absuelta de uno de los cargos denunciados por doña Erika Cossio, en lo que dice relación con la falsedad de la denuncia; por lo que estima que la alegación referida a la falta de fundamentación carece de asidero.

Añade que en todo momento el ISP respetó las garantías de defensa de la funcionaria sumariada, y le dio la oportunidad de ejercer todos los recursos administrativos existentes, de manera que puede concluirse que la decisión fue adoptada de manera racional y dentro de los límites del ordenamiento jurídico.

En lo que dice relación con la alegación de decaimiento del procedimiento administrativo, descarta su procedencia, entendiendo que no concurren los presupuestos para disponerlo. Señala que solo procede en el evento de que desaparezcan los presupuestos de hecho y/o de derecho que motivaron a la Administración a emitirlo; lo que no concurre en la especie pues la recurrente incurrió en reiteradas conductas de maltrato y acoso laboral, tratos hostiles y degradantes en contra de funcionarios del servicio, incumpliendo con normas del Estatuto Administrativo, afectando el clima laboral del departamento, la dignidad y la integridad psíquica y psicológica de



los funcionarios; y porque las reglas en que se funda el acto siguen vigentes; del mismo modo que la normativa que rige en la materia. Releva también la gravedad de los hechos por los que se sancionó a la funcionaria, y la importancia de prevenir, abordar y sancionar las situaciones de acoso laboral y violencia en el trabajo. Agrega que concurren razones que justifican la demora en la tramitación del procedimiento disciplinario, como sucede con la envergadura del sumario con una extensión de 1465 fojas, la circunstancia que se le acumulara una denuncia, lo que la recurrente no objetó, la cantidad de antecedentes aportados por esta y que debieron ser revisados, la circunstancia de que en dos casos haya debido reemplazarse el fiscal instructor, una de ellas en razón de la recusación planteada por la recurrente, la excesiva cantidad de requerimientos de información presentados por esta ante diversos organismos, como la Contraloría General de la República, el Consejo para la Transparencia, Atención Ciudadana del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y teniendo además en cuenta que, de acuerdo con la jurisprudencia judicial y administrativa, el plazo de seis meses que contempla el artículo 27 de la Ley 19.880 no acarrea la ineficacia o decaimiento del acto administrativo, y que en cualquier caso no estaría previsto para el ejercicio de la potestad sancionadora, que no se encuentra sometida a plazos fatales, estimando que debe desestimarse esta alegación “considerando que la actividad del procedimiento fue casi incesante”.

Señala a continuación que no concurren infracciones a las garantías constitucionales que han sido denunciadas, en particular, la igualdad ante la ley, argumentando que la recurrente no desarrolla cómo se materializaría ese trato desigual, ni respecto de qué funcionarios concurriría y, en cualquier caso, descartando su ocurrencia; señalando además que el hecho de que no compartan los argumentos de la medida que le fue impuesta no justifica su reclamo, ni la revisión de la misma por esta vía.

Agrega, en relación con el amparo C8628-23, que entregó todos los documentos que le fueron solicitados, los que detalla, aclarando que no todos ellos tienen que ver con el sumario que se impugna; y que ese reclamo sigue en tramitación, y que en él su representada recientemente entregó respuesta al Consejo para la Transparencia en que señala que le ha entregado a la funcionaria toda la documentación atinente en diversas oportunidades, no



reservándose ningún documento. Considera, en cualquier caso, que este recurso de protección no es la vía idónea para obtener esa información.

Descarta también la afectación al debido proceso en relación con la prohibición de comisiones especiales, argumentando que el procedimiento se tramitó legalmente, de manera que no ha existido una comisión especial; y descarta la afectación del derecho de propiedad en relación con la multa, señalando que las medidas disciplinarias fueron impuestas conforme con el mérito del proceso, legalmente sustanciado y en que se logró acreditar su contravención a las normas legales del estatuto administrativo frente a conductas reiteradas de maltrato y acoso laboral, y su derecho a la libertad de trabajo, habida cuenta de la contravención a sus deberes funcionarios.

Descarta, en todo caso, la procedencia de la condena en costas, atendiendo su carácter de institución pública que, como continuadora del Servicio de Seguro Social, goza de privilegio de pobreza y que dispuso de motivo plausible para litigar; razones todas por las que solicita rechazar el recurso interpuesto.

Tercero. Que, como se sabe, 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 enumeran, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto arbitrario o ilegal que impida, amague o moleste ese ejercicio.

Cuarto. Que constituyen requisitos indispensables de la acción cautelar de protección, la constatación de un acto ilegal, esto es, contrario a la ley, o arbitrario, producto del mero capricho de quien incurre en él; que provoque alguna de las situaciones que se han indicado y que afecte, además, una o más de las garantías constitucionales protegidas por el citado artículo 20 de la Carta Fundamental.

Quinto. Que los actos cuya ilegalidad y arbitrariedad se reclama en la presente acción de protección son la resolución exenta N°108-DO-2024, de 23 de agosto de 2024, que aplicó a la recurrente la medida disciplinaria de multa y anotación de demérito, y la resolución exenta N°140-DO-2024, de 13 de septiembre de 2023, que rechazó el recurso de reposición que dedujo en contra de la resolución que le aplicó la referida medida disciplinaria.



Que ambos actos, como han reconocido las partes y consta de los antecedentes acompañados al recurso, fueron dictados por el Director del Instituto de Previsión Social en un procedimiento sumario que se tramitó en contra de la recurrente por actos de acoso laboral que constituirían incumplimiento a sus deberes funcionarios, sin que haya sido cuestionada ni su competencia para seguirlo, ni el procedimiento al que se sometió, salvo en lo que dice relación con su duración.

Sexto. Que la recurrente tilda de ilegal y arbitrarios tales pronunciamientos pues, en su entender, habrían sido dictados tras dilatar el IPS el sumario sanitario de manera injustificada, y una vez que se habría producido el decaimiento del procedimiento administrativo.

Que, como bien se conoce, la institución del decaimiento del procedimiento administrativo ha sido creada jurisprudencialmente como una forma de término anómala del procedimiento administrativo seguido ante órganos de la Administración del Estado, cuyo establecimiento exige, conforme con la actual jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema, no solo el transcurso de un determinado plazo de inactividad sino la pérdida de la finalidad del acto e ineficacia del procedimiento, lo que se traduce en una arbitrariedad derivada de su excesiva extensión (Corte Suprema, rol 56267-2024 confirmando la decisión de la Corte de Apelaciones de Antofagasta rol 1830- 2024).

Que esa pérdida de eficacia, utilidad o legitimidad del procedimiento debe ser declarada en el caso de que concurren razones que afectan el contenido jurídico del procedimiento administrativo, tornándolo inútil o abiertamente ilegítimo, de manera tal que no opera de pleno derecho, como parece pretender la recurrente al cuestionar la validez de las resoluciones dictadas porque este habría operado.

Que tampoco procede que este tribunal lo declare conociendo de una acción cautelar de esta naturaleza, tal como ha reconocido nuestra jurisprudencia al señalar que “en lo tocante a la circunstancia de que el procedimiento disciplinario habría devenido en ilegal y arbitrario por haber operado el decaimiento del acto administrativo, debe insistirse en que la acción constitucional que consagra el artículo 20 de la Carta Fundamental es de naturaleza esencialmente cautelar y que busca proteger el legítimo ejercicio de derechos indubitados. Expresado en otros términos, tiene un



propósito conservativo, de tutela de urgencia de los derechos fundamentales, de manera que su interposición no autoriza para efectuar declaraciones ni para dirimir debates que exigen su planteamiento por las vías idóneas que se franquean a los interesados y menos permite tomar decisiones en reemplazo de una autoridad legalmente facultada para hacerlo. Acontece que el asunto propuesto por la recurrente, en los términos que se han planteado y en función de lo que se pretende por su intermedio, rebasa los límites que derivan de la naturaleza de la acción constitucional” (Corte de Apelaciones de Santiago, rol 5615-2023, confirmada por la Excma. Corte Suprema, rol 247.178- 2023).

Teniendo en cuenta lo anterior, la primera alegación en que se funda la acción interpuesta será desestimada.

Séptimo. Que, como segundo defecto fundante de la ilegalidad y arbitrariedad denunciadas, la recurrente señala que las resoluciones carecen de motivación suficiente porque no se referirían al caso concreto.

Que esa impugnación será desestimada toda vez que tales resoluciones contienen una exposición de los hechos que se dieron por establecidos, de las normas que se estiman infringidas, y de las de razones para imponer la medida disciplinaria de multa a la actora en relación con la primera de las resoluciones recurridas, además de las razones por las que se desestimó la reposición deducida en relación con la segunda; de ahí que resulta manifiesto que dicen relación con el caso concreto y que justifican de manera fáctica y jurídica las decisiones adoptadas.

Octavo. Que, como último defecto, la actora reclama una afectación al debido proceso por la falta de acceso a antecedentes, sin que hubiere aclarado con precisión de qué clase de antecedentes se trata, ni cómo ni de qué manera esa circunstancia habría afectado su derecho a defensa de una forma que pudiera ser controlada por esta vía cautelar; razón por la que deberá asimismo, ser desestimado.

Noveno. Se advierte, de esta manera, que no concurren los vicios o defectos que constituirían las ilegalidades y arbitrariedades que fundan el recurso, de ahí que la acción de protección intentada deba rechazarse, resultando innecesario emitir pronunciamiento sobre las pretendidas infracciones a las garantías constitucionales denunciadas.



Por estas consideraciones y lo dispuesto en los artículos 19 y 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 Garantías Constitucionales, **SE RECHAZA, SIN COSTAS**, la acción de protección deducida por Patricia González Contreras en contra del Instituto de Previsión Social.

Redacción de la abogada integrante María Soledad Krause Muñoz.

Regístrese, comuníquese y archívese en su oportunidad.

No firma la abogada integrante señora Krause, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo del fallo, por ausencia.

N°Protección-20750-2024.



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

Código: QRYXUXXXHS

Pronunciado por la Sexta Sala de la C.A. de Santiago integrada por los Ministros (as) Juan Cristobal Mera M., Elsa Barrientos G. Santiago, veintiseis de mayo de dos mil veinticinco.

En Santiago, a veintiseis de mayo de dos mil veinticinco, 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: QRYXUXXHS