



Gallardo Henríquez, Gabriel
"El derecho a la igualdad ante la ley en actos
administrativos arbitrarios".

En las Fronteras del Derecho 2.2023 (3030).

DOI: 10.56754/2735-7236.2023.3030

ISSN: 2735-7236

Este trabajo se publica bajo licencia  4.0

Sección: Comentarios de jurisprudencia

Fecha de recepción: 07-06-2022

Fecha de aceptación: 31-10-2022

El derecho a la igualdad ante la ley en actos administrativos arbitrarios

The right to equality before the law in arbitrary administrative acts

Gabriel Alonso Gallardo Henríquez

Resumen

El presente comentario de jurisprudencia examina los actuales estándares jurisprudenciales de la Corte Suprema respecto al control de legalidad internos de los actos administrativos. Una cuestión tradicional en el estudio del derecho administrativo al ser uno de los fundamentos del principio de legalidad del actuar de la Administración en un Estado de Derecho. Concretamente, el fallo en cuestión nos expone cómo la falta de motivación o fundamentación de un acto administrativo es determinado ilegal y arbitrario al incurrir en una discriminación. En el caso de especie, se nos presenta un acto que determina las remuneraciones de médicos especialistas del Servicio de Salud Metropolitano Norte. Se trata por tanto de un caso que evidencia la tendencia hacia la "constitucionalización" del derecho que se refleja en la actitud cada vez menos tolerante de la Corte Suprema a la hora de juzgar la arbitrariedad de la Administración.

Palabras clave: Actos Administrativos; Discrecionalidad; Discriminación; Función Pública; Servicio de Salud.

Abstract

This commentary of jurisprudence examines the current jurisprudential standards of the Chilean Supreme Court with respect to the internal control of legality of administrative acts. This is a traditional issue in the study of administrative law, as it is one of the foundations of the principle of legality of the actions of the administration in a State governed by the rule of law. Specifically, the judgment shows us how the lack of motivation or justification of an administrative act is determined to be illegal and arbitrary by incurring in discrimination. In the case in point, the case involves an act that determines the remuneration of medical specialists of the "Servicio de Salud Metropolitano Norte". It is therefore a case that evidences the trend towards the "constitutionalization" of law, which is reflected in the increasingly less tolerant attitude of the Chilean Supreme Court when judging the arbitrariness of the Administration.

Keywords: Administrative acts; Discretionality; Discrimination; Public function; Health Service.

1. Antecedentes del caso

Los médicos cirujanos, entre otros profesionales funcionarios de la salud pública, son regidos por la ley N°19.664¹ y perciben dos tipos de remuneraciones: las permanentes y las transitorias. Dentro de las últimas encontramos la “asignación por estímulo”, que es un estipendio otorgado a los profesionales que cumplan ciertas características con el fin de incentivarlos para cumplir con los planes y programas de salud. Esta asignación puede ir desde un 40 % hasta un 180 % del sueldo base; mediante actos administrativos fundados, el director del Servicio de Salud respectivo establece el porcentaje que percibe cada funcionario y las causales de esta asignación.

K.A.P.C y A.C.R.C son médicas cirujanas con especialidad en anatomía patológica y se desempeñaban como funcionarias a contrata a jornada completa en el Hospital San José del Servicio de Salud Metropolitano Norte de Chile. El 24 de junio del 2020, en sus respectivas liquidaciones de sueldo notaron una diferencia en las asignaciones transitorias, específicamente en la “asignación por estímulo”: K.A.P.C no recibió la asignación por estímulo por especialidad profesional, mientras que A.C.R.C percibió por dicho concepto un porcentaje del 70 % del sueldo base. Ambas cumplían con los requisitos para obtener esta asignación. En contraste, sus colegas que realizaban la misma labor en iguales condiciones y contaban con el mismo título, percibieron el 180 % de su sueldo base.

Ante la presente situación, las médicas interpusieron un recurso de protección con fecha 24 Julio de 2020 ante la Corte de Apelaciones de Santiago en contra del Servicio de Salud Metropolitano Norte, por haber incurrido en un acto administrativo ilegal y arbitrario en la resolución que estableció el pago de la asignación por estímulo de las recurrentes.

¹Ley N° 19.664, que establece normas especiales para profesionales funcionarios que indica de los servicios de salud y modifica la ley 15.076. Publicada el 28 de enero de 2000.

El abogado de las recurrentes presentó una solicitud de acceso a la información. El 14 de agosto del 2020, el director del Hospital San José informó que todos los profesionales con la misma especialidad percibieron el 180 %, con excepción de las dos médicas recurrentes, pero no dio las razones de esa decisión.

La Cuarta Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago rechazó el recurso de protección en la sentencia rol 66512-2020 de fecha 2 de noviembre de 2020. Se desprende de la sentencia que las recurrentes solicitaron información sobre las razones que motivaron el acto administrativo impugnado y que el director del Servicio de Salud alegó un problema de presupuesto. La parte recurrida argumentó que no se podían reducir las asignaciones de los demás beneficiarios debido a que ellos llevaban más años de servicio.

Las recurrentes interpusieron un recurso de apelación ante la Tercera Sala de la Corte Suprema (rol 135552-2020). Primero, alegaron una vulneración del artículo 19, numeral 2, de la Constitución Política de la República, que establece la igualdad ante la ley. Segundo, y en cuanto a normativa especial, las recurrentes se fundamentaron en el artículo 11 de la ley 20.707², que señala que todo profesional funcionario que tenga especialidad certificada e inscrita en el registro de la Superintendencia de Salud, puede solicitar la asignación por estímulo. Ambas recurrentes cumplían esa condición. Asimismo, en cuanto a normativa especial, invocaron el artículo 35 de la ley 19.664, que dispone directrices sobre la asignación por estímulo (bajo qué conceptos se entregan, porcentaje máximo, quién define los porcentajes, entre otras). Además, la Corte Suprema fundó su raciocinio en la ley 19.880 de Bases de Procedimientos Administrativos³, específicamente en su artículo 11, que establece el principio de imparcialidad de la Administración; el artículo 16, sobre el principio de

²Ley 20.707, que establece los incentivos remuneracionales que indica, a favor de los profesionales de los servicios de salud que señala. Publicada el 27 de noviembre del 2013.

³Ley 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. Publicada el 2 de mayo de 2003.

transparencia y de publicidad; y el artículo 41, que detalla el contenido de los actos administrativos y obliga a la Administración a fundamentar su decisión en ellos.

En su sentencia de 6 de agosto de 2021, la Corte Suprema revocó la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago por el motivo de que las recurrentes habían visto afectado su derecho fundamental de la igualdad ante la ley por causa de un trato discriminatorio. Para ello, la Corte Suprema debió decidir si el acto administrativo que había establecido la asignación por estímulo de las recurrentes había sido ilegal y arbitrario. La Corte constató que la decisión contenida en el acto administrativo en cuestión carecía de fundamentos que pudiesen sustentar el trato desigual entre los médicos del Servicio de Salud. La Corte debió resolver, entonces, la siguiente pregunta: ¿en qué medida la falta de justificación de ese acto administrativo significaba una vulneración al principio de la igualdad ante la ley?

2. Marco teórico-normativo

¿Por qué el legislador otorga esa gratificación a un determinado sector de la Administración? De los mensajes que iniciaron el proyecto de la ley 20.707⁴ y de la ley 19.664⁵, se desprende que el objetivo del legislador es propiciar una mejor atención de salud con la entrega de estas remuneraciones transitorias que mejoran la condición laboral, y motivar la permanencia de los profesionales en las distintas áreas críticas desprovis-

⁴Mensaje Presidencial 78-336 de 1997. Mensaje de S.E el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que establece normas especiales para profesionales funcionarios que indica de los Servicios de Salud y modifica la ley 15.076.

⁵Mensaje Presidencial 059-361 de 2013. Mensaje de S.E el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que establece los incentivos remuneracionales que indica, a favor de los profesionales de los Servicios de Salud que señala.

tas de estos especialistas, con el fin de fortalecer las instituciones de salud pública y cumplir con las metas y calidad de estos organismos.

El artículo 35 de la ley 19.664, que regula la asignación, confiere al director del Servicio de Salud correspondiente la potestad discrecional para, mediante resolución fundada, establecer las causales y conceptos de esta asignación en vista de las circunstancias y con evaluación de las mismas. El litigio se originó debido a que las recurrentes, al realizar un control de discrecionalidad, y específicamente un control de motivación, sostuvieron que la resolución había carecido de fundamentación. El control de motivación de discrecionalidad consiste en

“verificar si el acto administrativo cuenta o no con la expresión formal de los motivos que lo justificarían. Si la motivación falla, ya sea porque es inexistente o insuficiente, en general los jueces estiman que el acto impugnado es arbitrario (...) la motivación permite conocer la justificación de la decisión, y conociéndola, el juez podrá evaluar si ha habido adecuación entre los motivos de hecho y las medidas adoptadas” (Valdivia, 2018, pág. 232).

Como señala la doctrina,

“la motivación es una cuestión esencial en la teoría del acto administrativo. Su importancia radica en que la omisión de la misma o la circunstancia de que esta sea insuficiente implica en general la existencia de un vicio de invalidez del acto dictado” (Cordero Vega, 2015, pág. 90).

Si falta la motivación, un acto administrativo transgrede el principio de legalidad de la Administración, contenido en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, y en el artículo 2 de la ley 18.575⁶, que dispone:

⁶Ley 18.575, orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado. Publicada el 17 de noviembre de 2001.

Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes.

Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes.

Un acto administrativo que transgreda la ley, contravendría una de las bases del Estado de Derecho. Al respecto, la doctrina ha escrito:

“la manera en que la Administración se vincula con el derecho se expresa en el principio de legalidad. De modo aproximativo, el principio puede resumirse el sometimiento de las diversas manifestaciones de la Administración al derecho objetivo” (Valdivia, 2018, pág. 140).

Si se transgrede el principio de legalidad, se rompe el vínculo que une a la Administración con el derecho objetivo y se menoscaba al Estado de Derecho. De eso se deriva la gravedad de los actos administrativos no fundados.

3. La interpretación de la Corte Suprema

Las recurrentes fundamentaron su acción constitucional en una discriminación y afirmaron que la asignación por estímulo que reclamaban era un derecho indubitado para los profesionales de la salud. Argumentaron que, al momento de determinar la asignación, la autoridad competente cometió un acto arbitrario por no fundar debidamente su decisión.

Por otro lado, la parte recurrida expuso que las funcionarias incumplían los requisitos para optar a este estipendio, tales como no contar con la

respectiva certificación e inscripción de la especialidad en la Superintendencia de Salud y haber estado fuera del plazo para solicitar la asignación; razones suficientes, en teoría, para que la resolución negara la asignación por estímulo a una de las médicas y le otorgara a la otra una cantidad inferior en comparación con sus colegas.

La Corte Suprema acogió el recurso. Observo que, en virtud del artículo 35 de la ley 19.664, se puede determinar la posibilidad de que una diferencia entre el monto de la asignación de las recurrentes y el de sus colegas pudiese ser legal.⁷ Constató que las recurrentes cumplían con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley 20.707, ya que se encontraban inscritas en el registro de la Superintendencia.⁸

El director del Servicio de Salud argumentó en el sentido de que había un problema de presupuesto y que era imposible redistribuir recursos de los demás funcionarios.⁹ La Corte Suprema juzgó que, en definitiva, el acto administrativo adoleció del vicio de falta de motivación.¹⁰

La Corte determinó que la falta de fundamentación del acto administrativo es esencial para establecer que efectivamente se vulneró el principio de igualdad ante la ley y el principio de legalidad de la Administración¹¹. Del mismo modo, expresó en su sentencia que “la ausencia de una fundamentación adecuada no permite conocer las razones de interés público en base a las cuales se adopta la decisión”.¹² El legislador, al entregar estas

⁷Corte Suprema de Chile, sentencia de 6 de agosto de 2021, rol 135552-2020, página 3, considerando quinto.

⁸Corte Suprema de Chile, sentencia de 6 de agosto de 2021, rol 135552-2020, página 7, considerando octavo.

⁹Corte de Apelaciones de Santiago, sentencia de 2 de noviembre de 2020, rol 66512-2020, página 3, considerando primero.

¹⁰Corte Suprema de Chile, sentencia de 6 de agosto de 2021, rol 135552-2020, página 12, considerando décimo quinto.

¹¹Corte Suprema de Chile, sentencia de 6 de agosto de 2021, rol 135552-2020, página 11, considerando décimo cuarto.

¹²Corte Suprema de Chile, sentencia de 6 de agosto de 2021, rol 135552-2020, página 9,

potestades discrecionales, no exime a la Administración de cumplir con la obligación de motivar racionalmente los actos administrativos. Al no entregar razones, la Administración incurre en ilegalidad.

Estimamos que, en este caso concreto, la ausencia de fundamentación hace presumir que la finalidad del acto administrativo no fue el interés general, sino el particular. Se produce un vicio de abuso de poder, lo que vulnera el imperio de la ley, que es su fuente de poder, y menoscaba la confianza de la ciudadanía, a cuyo servicio se encuentra la Administración del Estado. En razón de esto, a nuestro juicio se produce una suerte de “efecto dominó”, que empieza con un acto administrativo que carece de fundamentación y es, por lo tanto, discriminatorio, y termina con la vulneración de garantías fundamentales.

Por último, las recurrentes se encontraban sujetas al Programa de Asistencia Obligatoria, que les imponía la obligación de prestar servicios al Estado en contraprestación por haber financiado el fisco la formación de especialización médica de las profesionales. La parte recurrida sostuvo que “según el criterio del Servicio de Salud las recurrentes ya fueron beneficiadas con la beca que cursaron, por lo que sería casi un aprovechamiento otorgarles, además, las asignaciones de estímulo de la Ley N° 19.664”.¹³ La Corte Suprema rechazó de plano estos argumentos y sostuvo que no había una explicación lógica-jurídica, estaban desprovistos de raciocinio y carecían de una fundamentación suficiente para justificar un trato desigual entre funcionarios que cumplían las mismas labores y poseían el mismo nivel de titulación.

considerando duodécimo.

¹³Recurso de Protección presentado ante la Corte de Apelaciones de Santiago, 24 de julio de 2020, rol 66512-2020, página 8.

4. Conclusiones

La asignación por estímulo es una remuneración transitoria establecida por la ley 19.664 para ciertos profesionales de la salud. El director del Servicio de Salud correspondiente goza de una potestad discrecional para que, mediante razones fundadas, otorgue ese estipendio.

Se inició un proceso judicial para determinar si un acto administrativo que determinaba la asignación para las recurrentes era arbitrario y, por lo tanto, ilegal. La Corte Suprema falló que el acto carecía de razón fundada, por lo que era arbitrario y vulneraba el principio de legalidad. En definitiva, el vicio del acto administrativo consistió en la falta de fundamentación, lo que provocó la vulneración del derecho fundamental a la igualdad ante la ley y del principio de legalidad de la Administración, ambos recogidos en la Constitución.

Consideramos que, para evitar futuras arbitrariedades en el ejercicio de la potestad discrecional que aquí nos ocupa, se podría considerar la posibilidad de regular esta potestad. Por ejemplo, una circular ministerial podría incluir un formulario para que el director del Servicio de Salud primero analice si el funcionario cumple con los requisitos para optar a la asignación por estímulo y, luego, evalúe los conceptos por los que se otorga esta asignación contemplados en el artículo 35 de la ley 19.664 (tales como jornadas prioritarias y competencias profesionales). Sobre esta base se podría fundamentar debidamente la decisión del jefe de servicio a la hora de determinar el porcentaje final de la asignación.

Agradecimientos

El presente trabajo ha sido realizado en el marco de la asignatura de Derecho Administrativo I de la carrera de Derecho en la Universidad de La Frontera

Acerca del autor

Gabriel Alonso Gallardo Henríquez. Estudiante de la carrera de Derecho de la Universidad de La Frontera.

✉ g.gallardo2810@gmail.com.  0009-0000-6072-2943

Bibliografía

Cordero Vega, L. (2015). *Lecciones de derecho administrativo*. Santiago: Thomson Reuters.

Valdivia, J. M. (2018). *Manual de derecho administrativo*. Santiago: Editorial Tirant lo Blanch.