

Santiago, doce de julio de dos mil veintiuno.

Vistos:

En estos autos CS Rol N° 112.325-2020 sobre juicio ordinario seguido ante el Cuarto Juzgado Civil de Valparaíso, caratulado "Brito Rocco Graciela A. con Servicio de Salud Valparaíso", la demandante dedujo recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de la referida ciudad que confirmó la de primer grado que rechazó la demanda de nulidad de derecho público respecto de la decisión del recurrido de no renovar su contrata para el año 2015 y, consecuentemente, desestimó la acción de indemnización de perjuicios que le habría irrogado ese acto.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

Primero: Que el recurso de nulidad sustancial denuncia la infracción a las leyes reguladoras de la prueba, las que particulariza en los artículos 1702 del Código Civil y 346 del Código de Procedimiento Civil, porque a juicio de la recurrente, la sentencia de segunda instancia, reproduciendo la de primera, alteró el valor de la prueba documental pues, al no ponderarla, no obstante, que no fue objetada y que de ella se desprende que el acto en virtud del cual se dejó sin efecto su contrata, carece de motivación y, por tanto, de un elemento de su esencia para tener la calidad de tal, de



manera que en esas circunstancias debió ser declarada su nulidad.

Explica que el fundamento en que se amparó la Autoridad para dejar sin efecto su contrata, fue una supuesta "planificación de su jefatura". Argumento que sostiene no se condice con la realidad, puesto que, la recurrente era la única funcionaria de la Unidad de Oncología del Hospital, que contaba con la especialización de Físico Médico, necesaria para desarrollar sus labores en dicha Unidad, más aun -agregasi se tiene presente que el demandado tiene la calidad Hospital base de la Región de Valparaíso. Señala que corrobora lo expuesto, el informe emitido por la Contraloría Regional de Valparaíso N° 12.815 de fecha 12 de agosto de 2014, a propósito de una denuncia efectuada por el Presidente de la Federación Regional de Trabajadores de la Salud de Valparaíso, en el cual se estableció que de las tres personas que trabajaban en esa sección de la referida Unidad, sólo la actora cumplía con la acreditación y los requisitos legales que la Norma General Técnica N° 51 de 2011 del Ministerio de Salud exige para ejercer la actividad de Físico Médico, circunstancia que dice la tornaba en indispensable para el funcionamiento de su repartición y que, por tanto, despoja de motivación la decisión del Hospital Carlos Van Buren de dejar sin efecto su contrata.



Por otra parte, añade que, debido a las denuncias que realizó la recurrente a propósito del mal funcionamiento que se hacía de los equipos, producto de la falta de expertise de quienes los manipulaban, comenzó a ser víctima de acoso laboral, cuestión que expresa se reflejó en que en el año 2014 el demandado intentó terminar su contrata, acto que el Controlador Regional dejó sin efecto ordenando que fuese reintegrada a sus labores y, en que, fuese derivada al Hospital Eduardo Pereira de Valparaíso, institución que no prestaba los servicios de oncología ni radioterapia, porque no contaba con maquinarias para tratamientos oncológicos, necesarios para que pudiese ejercer su especialidad, lo cual señala que quedó refrendado en el Oficio N° 100.209 de la Contraloría General, División de Auditoría Administrativa, área de Salud, de fecha 24 de diciembre de 2014, en el que se hace referencia a la visita inspectiva práctica al citado establecimiento médico, en que su Directora señaló que la demandante no podía desarrollar sus labores allí, porque no coinciden con la calificación profesional y perfeccionamiento que ella posee.

Concluye que estos documentos no fueron valorados por los jueces de fondo, no obstante que ponen de manifiesto que las razones que esgrimió el demandado para terminar su contrata, no se ajustaron a derecho y, más



bien, obedecen a razones de índole subjetivo y de animadversión en contra de la actora, haciéndola nula *per se*.

En ese mismo orden de ideas, indica que cursó su especialización de Físico Médico con fondos del Estado, razón por la que debió rendir una fianza, en virtud, de cual estaba obligada a permanecer en el servicio por el lapso de seis años contados desde el término de sus estudios. Sin embargo, señala que la no renovación de su contrata, se produjo al tercer año de ese lapso lo cual hace, igualmente, improcedente la decisión de la Autoridad, porque ella misma le exigía permanecer en el servicio por un plazo mayor.

Por tanto, señala que el citado error de derecho, tuvo como consecuencia, que el fallo impugnado estimara válida la decisión de dejar sin efecto su contrata, a pesar que carecía de motivación, desestimando su demanda de nulidad de derecho público y, consiguientemente, la de indemnización de los perjuicios irrogados a la actora derivados de ese acto administrativo nulo.

Segundo: Que, para una mejor inteligencia del asunto controvertido, se debe tener presente que la Sra. Graciela Alejandra Brito Roco, demandó al Servicio de Salud Valparaíso, solicitando que se declare la nulidad de derecho público de la Resolución Exenta N°387 de 14 de enero de 2015, en virtud de la cual no se renovó su



contrata a partir del 1 de enero del 2015, fundada en que dicho acto carece de motivación, porque el fundamento argüido por la Autoridad relativo a la planificación que habría realizado su jefatura, no se corresponde con el hecho que es la única profesional que dentro de la Unidad de Oncología del Hospital Carlos Van Buren, cuenta con la especialidad de física médica necesaria para desempeñarse en dicha Unidad; maestría que, por lo demás, dice que obtuvo a través de recursos estatales lo cual implicaba que debía permanecer en el Servicio por el plazo de seis años contados desde la obtención de su título y respecto de los cuales sólo alcanzo a estar tres años, además, de expresar que dicha decisión, en realidad, se produce por el acoso laboral del cual fue víctima.

En forma conjunta, dedujo también demanda de indemnización de perjuicios, fundada en los mismos supuestos fácticos pues, sostiene que el referido acto nulo, le privó de su fuente laboral ocasionándole daño por concepto de lucro cesante y moral.

El demandado, por su parte, solicitó el rechazo de las demandas en su totalidad, porque la Resolución Exenta N° 387 de fecha 14 de enero del año 2015, dictada por el Director (S) del Hospital Carlos Van Buren de Valparaíso Dr. Juan Castro Gallardo, que puso término a contar del 1° de enero del año 2015 a la Resolución Exenta N° 9676



de 2011, que encomendó las funciones de físico médico de la Unidad de Oncología de dicho hospital a doña Graciela Brito Roco, no contiene vicio de nulidad alguno, desde que, la no renovación de la contrata es un acto administrativo discrecional, que no necesita ser fundamentado y que a la fecha en que cesaron sus funciones no presentaba mayores requisitos ni procedimientos para poder ser ejercida.

Postura que dice fue ratificada por la Corte de Apelaciones de Valparaíso, en los autos Rol N° 117-2015, sobre recurso de protección, en que por sentencia de 25 de marzo de 2015, la Corte de Apelaciones rechazó la acción de protección que dedujo la actora en contra del recurrido, expresando que la modalidad de contrata permite a la Autoridad actuar discrecionalmente, precisando que las denuncias que formuló en relación a las irregularidades que advirtió en el servicio que se desempeñaba, constituyen situaciones fácticas que escapan de la regulación de este tipo de contratos.

Tercero: Que constituyen circunstancias fácticas asentadas en la sentencia en estudio, las siguientes:

1.- La demandante de profesión tecnólogo médico y con especialidad física médica, prestó servicios en el Hospital Carlos Van Buren entre 2007 y 2014. Durante los años 2009 al 2011, lo hizo mientras cursó la referida



especialidad en la Universidad de la Frontera y desde el 2011 al 2014 como físico médico.

2.- El Servicio de Salud Valparaíso-San Antonio gestionó que la actora cursara estudios de especialización como físico médico. Al efecto, la demandante suscribió el pagaré N°03/2009, por la suma de \$120.000.000, en el que se deja constancia que el periodo de permanencia en el Servicio de Salud de la demandante, una vez, concluido los estudios, será de seis años, de manera que sólo en caso de incumplimiento de ésta respecto de dicho período se haría exigible el pagaré.

3.- El Director del Hospital Carlos Van Büren -en diciembre de 2011 y en junio de 2012- determinó que la demandante prestaría funciones de físico médico en la Unidad de Oncología del establecimiento.

4.- Mediante carta remitida al domicilio de la demandante en diciembre de 2014, representantes del Hospital Carlos Van Büren -don Patricio Seguel (Subdirector de gestión y desarrollo de las personas) y don Luis Ponce Puebla (Director (S))-, comunicaron a doña Graciela Brito: "que la institución no renovará su contrato a contar del 01 de Enero del año 2015, el motivo de tal decisión está fundamentada en la planificación que ha realizado su jefatura." (Sic).

5.- El 14 de enero de 2015, mediante Resolución Exenta N°387, el Director (S) del Hospital Carlos Van



Büren puso término a la resolución exenta N°9.676 de 2011 que encomendó funciones de físico médico de la Unidad de Oncología a doña Graciela Brito Roco y a don Ewert Czishke Peña, sin reseñar motivo alguno salvo citar la normativa pertinente al caso.

Cuarto: Que, sobre la base de tales antecedentes, la sentencia impugnada rechazó la acción expresando, en lo relativo a la falta de motivación que:

"si bien, la Resolución Exenta N° 387 de 14 de enero de 2015, que puso término a la contrata no señala expresamente ninguna motivación para dictarla, de la revisión de la carta que le fue enviada la actora en noviembre de 2014, aparece que "el motivo de la decisión está fundamentada en la planificación que ha realizado su jefatura. Por ello, y a efectos de poder examinar la motivación del acto impugnado, correspondería que el tribunal revisara la planificación realizada por esa jefatura", hecho que la juez a quo estima que no se probó, por lo que, menos podría acreditar el vicio de nulidad denunciado.

Añade que tampoco se configura una infracción a la confianza legítima "toda vez que corresponde a un principio que debiese orientar la actuación de la administración en su actuación, cuyo origen son recomendaciones de la Contraloría General de la República -no obligatorias por lo tanto para los tribunales



justicia- y por ello no es susceptible de ser controlado por la vía de la nulidad de derecho público del acto impugnado.

En este mismo sentido, debe además dejarse asentado que la actora interpuso recurso de protección en base a los mismos hechos que motivan este juicio, oportunidad en que revisada la legalidad y arbitrariedad del acto de cesación de la contrata de la actora, la Iltma. Corte de Apelaciones de Valparaíso declaró que la autoridad actuó dentro de la órbita de sus atribuciones por tratarse actuaciones discrecionales las renovaciones de contratas.

Finalmente tampoco puede ser atendida la alegación de la actora por la que sostiene que al haber suscrito el pagaré que se individualiza en el numeral 2 del motivo debía permanecer en el Servicio por el plazo de 6 años. Ello, porque de la simple lectura del documento se advierte que él garantiza la permanencia de la actora por ese periodo de tiempo siendo exigible sólo en caso de renuncia voluntaria, cuyo no es el caso".

Conforme a lo expuesto, se desestimó también la demanda de indemnización de perjuicios, "por tratarse de una acción de responsabilidad civil extracontractual interpuesta de manera conjunta, ante el rechazo de la acción de nulidad de derecho público la acción conjunta también será rechazada".



Quinto: Que el Tribunal de Alzada confirmó la referida decisión y agregó que:

“la tesis de la confianza legítima, esgrimida por la apelante, fue elaborada por Contraloría General de la República en dictámenes posteriores a la situación de autos, por lo que evidentemente no pueden aplicarse a ella.

La administración no podía estar sujeta a dictámenes de Contraloría que no se habían emitido al tiempo de su obrar; por lo tanto el Servicio de Salud demandado nunca desobedeció una instrucción de Contraloría, de modo que no puede fundarse en ello un reclamo que pretenda ilegalidad en el actuar del órgano administrativo”.

Sexto: Que, para resolver el asunto controvertido, es necesario tener presente que la acción interpuesta se construye sobre la base de lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 7 de la Constitución Política de la República el cual dispone que los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley y de acuerdo a lo establecido en el inciso 3° del mismo artículo, el que señala que todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.

De lo expuesto, aparece que la nulidad de derecho público configura una sanción de ineficacia jurídica que



afecta a los actos administrativos en los que falte algunos de los requisitos que el ordenamiento establece para su existencia y validez, esto es, una sanción a la actuación ilegal de la administración del Estado.

Este enunciado evidencia con nitidez el rol que dentro de nuestro ordenamiento jurídico le corresponde a la nulidad de derecho público, como una institución destinada a garantizar la vigencia del principio de legalidad, de acuerdo con el cual los órganos del Estado deben someterse en el desarrollo de sus actividades a lo preceptuado en la Constitución Política de la República y en las leyes dictadas conforme a ella.

De acuerdo con la jurisprudencia asentada por esta Corte, la ilegalidad de un acto administrativo, que puede acarrear su ineficacia, puede referirse a la ausencia de investidura regular, incompetencia del órgano, defectos de forma, desviación de poder, ilegalidad en cuanto a los motivos y el objeto, como violación de la ley de fondo aplicable (CS Roles N°s 35.490-2015, 12.314-2019 y 62.982-2020).

Séptimo: Que, de ese marco jurídico, se desprende que la motivación de los actos administrativos no busca cubrir una mera formalidad, sino que constituye un elemento esencial que permite el control judicial de los actos de la Administración activa, al punto que éstos



podrían anularse en el evento de carecer de motivación o si ésta es insuficiente.

En efecto, en un Estado Constitucional de Derecho, el deber de fundamentación de los actos de la Administración no sólo funciona como garantía de certeza jurídica para los interesados, sino que extiende sus efectos de cara a la ciudadanía, en plena armonía con los principios de publicidad y transparencia consagrados en el artículo 8 de la Constitución Política de la República, precepto que -no resulta ocioso recordarlo- está inserto en el capítulo I "De las Bases de la Institucionalidad". Ahora bien, la motivación del acto no necesariamente ha de ser exhaustiva y extensa, pues la fundamentación puede ser sucinta, en la medida que sea suficiente para ilustrar, tanto al interesado como a la judicatura, sobre las razones de hecho y de derecho que justifican la resolución de la Administración. Especialmente interesa, en la motivación, la exposición de las razones de la adecuación del acto a la finalidad pública que lo justifica y, en los casos del ejercicio de una potestad discrecional, las circunstancias que aconsejaron la opción por una solución concreta entre todas las legalmente posibles (SCS Roles N° 12.430-2019 y 153-2020).

Octavo: Que, en ese contexto, queda en evidencia que la sentencia impugnada, no hace un análisis normativo



correcto de los elementos que componen y comprenden el acto administrativo en cuestionamiento en relación a la prueba rendida, desconociendo que el procedimiento administrativo, surge como reacción natural del Estado liberal de Derecho ante el fenómeno de asunción de potestades autoritarias por la Administración (Santamaría Pastor, Alfonso, Principios de Derecho Administrativo, Madrid Centro de Estudios Ramón Areces 2002, II, p 55), como una forma de resguardar los derechos de los ciudadanos y, al mismo tiempo, garantizar que la Autoridad ajuste su actuar a la legalidad, lo cual implica, en lo que interesa, que ésta debe expresar las razones que motivan sus decisiones de manera tal que, constituye un elemento de la esencia de todo acto administrativo, la motivación en que sustenta su decisión, por constituir en definitiva ese razonamiento un factor legitimador del actuar de la Administración.

Noveno: Que, así entonces, los jueces de base, no obstante reconocer que la Resolución Exenta N° 387 de 14 de enero de 2015, que puso término a la contrata de la actora no formuló ningún razonamiento para dictarla, motivo suficiente para declarar su nulidad, puesto que el deber de fundamentar los actos administrativos por la Autoridad emana del artículo 11 inciso 2 y 4 de la Ley N° 19.880, deciden construir esa argumentación faltante, sobre la base de la carta que le fue enviada a la actora



por el Director de Gestión y Desarrollo de las Personas y el Director Subrogante ambos del Hospital Carlos Van Buren, en noviembre de 2014, en la que se señaló que "el motivo de tal decisión está fundamentada en la planificación que ha realizado su jefatura".

Sin embargo, ese motivo no fue explicitado y tampoco probado por el demandado, siendo de su cargo hacerlo debido a que corresponde al elemento que legitima su actuar. Por el contrario, el demandado, al contestar y reafirmando lo expuesto hasta ahora, argumentó que la no renovación de la contrata "es un acto administrativo discrecional, que no necesita ser fundamentado y que a la fecha en que cesaron las funciones de la actora no presentaba mayores requisitos ni procedimientos para poder ser ejercida".

Décimo: Que, por consiguiente, queda en evidencia que la sentencia en estudio, se limitó a efectuar un análisis formal de la concurrencia de la motivación del actuar de la Autoridad y olvida que esta potestad -aun siendo discrecional- debe ser ejercida conforme a los principios de racionalidad y prohibición de la interdicción arbitraria, que emanan tanto de la Carta Fundamental en sus artículos 6 y 7, como de lo preceptuado en los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, de manera que al haberse desestimado la prueba rendida, que



daba cuenta de esa falta de motivación del acto administrativo cuestionado se incurrió por los jueces de fondo en error de derecho que amerita acoger el arbitrio de nulidad.

De conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 764, 765, 768, 786, 806 y 808 del Código de Procedimiento Civil, **se acoge** el recurso de casación en el fondo deducido en representación de la demandante en contra de la sentencia de trece de agosto de dos mil veinte, la que por consiguiente es nula y se reemplaza por la que se dicta a continuación.

Redacción a cargo de la Ministra señora Ravanales.

Regístrese.

Rol N° 112.325-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario Carroza E. y por el Abogado Integrante Sr. Enrique Alcalde R. No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, la Ministra Sra. Ravanales por estar con feriado legal y el Abogado Integrante Sr. Alcalde por no encontrarse disponible su dispositivo electrónico de firma.





HZKLVJJJPM

En Santiago, a doce de julio de dos mil veintiuno, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

