

Santiago, treinta de noviembre de dos mil veinte.

Vistos:

En estos autos CS Rol N° 62.982-2020, juicio ordinario seguido ante el Tercer Juzgado de Letras de La Serena, caratulado "LOO MONARDEZ MAI-LING PATRICIA CON SERVICIO DE SALUD", la parte demandada deduce recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de la referida ciudad que confirmó con declaración el fallo de primer grado que acogió la acción, estableciendo la nulidad de derecho público de la Resolución Exenta N°3181 de 21 de agosto de 2017, que dispuso la inhabilidad de la actora para ingresar al servicio público por el lapso de tres años y ordenó, además, el reintegro de \$13.020.000.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

Primero: Que, en el primer acápite de casación, se acusa que se infringe los artículos 13, 17 y 19 del Decreto N° 91, vigente con anterioridad a las modificaciones introducidas por el Decreto Supremo N° 6 del año 2018 del Ministerio de Salud y el artículo 12 de la Ley N° 19.664.

Explica que se vulneran las normas antes señaladas, toda vez que fluye que la falta de cumplimiento de los programas de especialización de un becario, determina el incumplimiento de la obligación legal de desempeñarse por el tiempo similar al de los programas de especialización en los organismos al que, como profesional funcionario, pertenece. Enfatiza que el no completar los estudios o



renunciar a éstos, sin haber solicitado la suspensión respectiva, implica que el profesional funcionario no cumpla la obligación establecida en el inciso primero del artículo 12 de la Ley N° 19.664.

Añade que la sentencia impugnada, en el considerando quinto, recoge perfectamente la lógica que existe detrás de la obligación de desempeño de un profesional funcionario patrocinado por el Servicio de Salud, como es el caso de la actora, a quien se le otorgaron las oportunidades para continuar con sus estudios o hacer uso de los derechos que la ley le otorgaba. Sin embargo, a continuación, aplica erradamente las normas, soslayando el deber de reembolso que le asiste a aquél que incumple su programa de especialización.

Agrega que, la carrera funcionaria regulada por la Ley N° 19.664, importa ciertos derechos como también determinadas obligaciones, tal como la carrera funcionaria establecida en la Ley N° 18.834. En este contexto, el artículo 12 del referido cuerpo legal no es más que el reflejo de las obligaciones que deben cumplirse por un profesional funcionario al cual se le otorga patrocinio y financiamiento para sus estudios de perfeccionamiento; inversión que, en definitiva, tiene por objeto mejorar el acceso, promoción y mantención de la salud de la población en cada uno de los establecimientos dependientes de los Servicios de Salud, cuestión que fue obviada por los jueces del grado al establecer que la actora no tiene la



obligación de restituir los montos invertidos en la especialización.

Lo mismo ocurre con la sanción de inhabilidad de reingresar a la Administración del Estado, pues el no completar el programa de especialización, trae como consecuencia, el incumplimiento de la obligación de desempeñarse en el organismo que el profesional funcionario pertenece. Agrega que las normas de los artículos 17 y 19 del Decreto N° 91 y el artículo 12 de la Ley N° 19.664 que establecen la obligación de desempeño, tienen por objetivo que el profesional retribuya el beneficio que el Estado le concedió, desarrollando sus aptitudes y volcando sus conocimientos al beneficio de los pacientes, por lo que si no cumple, reprueba o dimite del programa de especialización, consecuentemente, incumple la obligación legal de desempeño y, por ende, le es aplicable la sanción de inhabilidad de reingresar a la Administración del Estado.

Segundo: Que, para resolver, se debe tener presente que la Dra. Mai Ling Loo Monárdez, demanda al Servicio de Salud Coquimbo, solicitando que se declare la nulidad de derecho público de la Resolución Exenta N°3181 de 21 de agosto de 2017 que la sanciona con inhabilidad por un lapso de tres años para reingresar o postular a ser contratada o designada en cualquier cargo de la Administración del Estado a contar del 18 de diciembre de 2015 y ordena reintegrar la suma de \$13.020.000.



Explica que fue designada en comisión de estudios con fecha 1 de abril de 2014, para realizar la especialidad de Psiquiatría Adulto en la Universidad de Chile, pero que, desafortunadamente, mientras cursaba el segundo año de su especialidad, presentó problemas psicológicos. En lo que interesa al recurso, sostiene que luego que la Universidad de Chile sugiriera su eliminación, la casa de estudios permitió su reingreso, condicionado a que un Servicio de Salud la patrocinara y sus condiciones de salud lo permitieran. Señala que el Servicio de Salud de Coquimbo, de forma inconsulta, aceptó patrocinarla, en circunstancias que a esa fecha ya trabajaba en el Servicio de Salud Antofagasta, y, a esa época, no se podía reincorporar por razones de salud.

Refiere que, con posterioridad, se dictó la Resolución Exenta N°3181, cuya nulidad se requiere, acto que carece de motivo, pues la conducta de su representada no constituye infracción a la normativa que rige la materia, puesto que se vio impedida de dar cumplimiento a la comisión de estudio, por razones de salud, sin que el Director del Servicio de Salud cuente con las potestades para sancionar con inhabilitación a su representada, pues la inhabilitación sólo se aplica ante el incumplimiento del período asistencial obligatorio, según lo dispone el artículo 12 de la Ley N° 19.664 en relación al artículo 17 de la misma ley.



Tercero: Que constituyen circunstancias fácticas asentadas por los sentenciadores, las siguientes:

1) La demandante fue seleccionada para acceder a un cupo de especialización para el año 2014, en el programa de formación de especialistas de la Universidad de Chile, concediéndosele la beca en psiquiatría adulto, por desempeñarse como profesional en etapa de destinación y formación en el Servicio de Salud de Coquimbo.

2) En virtud de lo anterior, por Resolución Exenta N°764 de fecha 12 de marzo 2014, se autoriza a la Dra. Mai-Ling Patricia Loo Monárdez, médico en etapa de destinación y formación, con desempeño en el Hospital de Illapel, una comisión de estudio para formarse en la especialidad de Psiquiatría Adulto en la Universidad de Chile, entre el 1 de abril de 2014 y el 31 de marzo de 2017.

3) La Comisión Coordinadora del programa de título de especialista decidió en sesión de fecha 10 de septiembre de 2015 aplicar a la Dra. Loo Monárdez la causal de eliminación del programa de formación en psiquiatría adulto, de acuerdo al artículo 10 letra c) del Decreto Universitario N°7001. Lo anterior fue apelado ante el Decano de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile.

4) El Servicio de Salud de Coquimbo, mediante Ordinario N°4154 de fecha 19 de agosto de 2016, tomó conocimiento formal de la Resolución Exenta N°921, que acoge la presentación de la alumna Dra. Mai-Ling Loo



Monárdez, haciendo lugar a la apelación y autorizándola para cursar, en nueva oportunidad, la asignatura de rotación de hospitalizados, debiendo aprobarla con nota mínima final de 5.5 y nota mínima de conocimiento 5.0, haciéndose efectiva su automática eliminación en caso incumplir con esta condición.

5) Por Oficio Ordinario N°1A1282 de fecha 2 de septiembre de 2016, el Director del Servicio de Salud de Coquimbo informó a la Directora del Programa de Títulos de Especialistas de la Universidad de Chile que el Servicio continuaría patrocinando la especialización en psiquiatría de la Dra. Loo Monárdez hasta el día 31 de diciembre de 2016.

6) Por Oficio N°355 y Oficio N°949, de fechas 25 de enero de 2017 y 24 de marzo de 2017, respectivamente, la Subdirección de la Escuela de Postgrado de la Universidad de Chile comunicó al Servicio de Salud de Coquimbo que la Dra. Loo no se había reincorporado al programa de formación en psiquiatría adultos, pues para retomar sus actividades académicas debía presentar un certificado médico que señalara que se encuentra en condiciones de reingresar al mismo.

7) El 22 de noviembre del año 2016, la becaria remitió a la Universidad de Chile certificado del psiquiatra tratante, quien no recomendó la reanudación de sus actividades académicas durante el año 2017, pues ello podría interrumpir su recuperación.



8) A través de Ordinario N°810 de fecha 9 de junio de 2017, el Servicio de Salud de Coquimbo citó a la demandante a la Subdirección de Recursos Humanos para el día 22 de junio de 2017, a las 12:00 horas, a fin que ésta expusiera lo pertinente con relación a su no reincorporación al programa de formación en psiquiatría adultos de la Universidad de Chile. No existe constancia de la asistencia de la actora a la reunión.

9) Mediante Resolución Exenta N°3181, el Director del Servicio de Salud de Coquimbo estableció que la Dra. Mai-Ling Loo Monárdez, se encuentra inhabilitada por un lapso de 3 años para reingresar o postular a ser contratada o designada en cualquier cargo de la administración del Estado a contar del 18 de diciembre de 2015. Asimismo, deberá reintegrar la suma de \$13.020.000.

Cuarto: Que, sobre la base de tales antecedentes, la sentencia impugnada acoge la acción refiriendo que, en la especie, cabe aplicar al texto del Decreto N° 91 del Ministerio de Salud, vigente con anterioridad a las modificaciones introducidas por el Decreto Supremo N° 6 del Ministerio de Salud. En armonía con el referido Decreto N° 91, también cabe aplicar la Ley N° 19.664.

Agrega que se encuentra acreditado que la parte demandante no cumplió con el respectivo programa de especialización e incluso se le otorgó la posibilidad de reintegrarse a dicho programa, según Resolución Exenta N° 921 de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile,



además el propio Servicio de Salud le renovó su patrocinio. Sin embargo aun así, no se reincorporó a tal programa, todo lo cual trajo como consecuencia el incumplimiento de su obligación de desempeñarse en el organismo a que pertenece a por un tiempo similar al de duración del programa de especialización, el cual interrumpió.

El incumplimiento de la obligaciones docentes asistenciales, al tenor del primitivo texto del artículo 13 del Decreto N° 91, no trae sin embargo aparejado como sanción el reembolso de los gastos por concepto de matrículas y aranceles que haya efectuado el Servicio de Salud por el tiempo de permanencia en el programa respectivo, sanción que sólo vino a consagrarse mediante el Decreto Supremo N° 6 del Ministerio de Salud del año 2018, al sustituirse íntegramente el artículo 14 del referido Decreto N° 91 y que obviamente no estaba vigente a la fecha de la dictación de la Resolución N° 3181, cuya nulidad de derecho público se demanda, como así tampoco se contempla como sanción la de quedar impedido de reingresar a la Administración del Estado hasta por un lapso de tres años, pues semejante sanción sólo se contempla para el caso de incumplimiento de la obligación de desempeño en los organismos a que pertenecen por un tiempo similar a la duración de los programas de especialización, según se desprende de los artículos 17 y 19 del Decreto N° 91 y 12 de la Ley N° 19.664, aconteciendo que la parte demandante no cumplió con el programa de especialización requisito



previo para cumplir con posterioridad con su obligación de desempeño en el organismo a que pertenece.

En razón de lo anterior, sostiene, la referida Resolución Exenta N°3181, de fecha 21 de agosto de 2017, adolece íntegramente de nulidad de derecho público.

Quinto: Que, para resolver, es necesario tener en consideración que el artículo 5° de la Ley N°19.664 que "Establece Normas Especiales Para Profesionales Funcionarios que Indica de Los Servicios de Salud", señala que: "Los profesionales funcionarios no directivos que desempeñen jornadas diurnas en los establecimientos de los Servicios de Salud quedarán sujetos a la carrera funcionaria, la que estará estructurada en dos etapas: la Etapa de Destinación y Formación y la Etapa de Planta Superior".

El artículo 6°, por su parte, dispone que: "La Etapa de Destinación y Formación se cumplirá mediante el desempeño de empleos a contrata y la permanencia en ella no podrá exceder de nueve años. A partir del sexto año, los profesionales podrán postular a los concursos que se llamen para proveer cargos de la Etapa de Planta Superior". Agrega el inciso segundo: "El Director de cada Servicio de Salud podrá autorizar fundadamente la prórroga de los contratos de aquellos profesionales funcionarios que al noveno año de permanencia en la Etapa de Destinación y Formación aún se encuentren cumpliendo un programa de especialización",



estableciendo a continuación un procedimiento para proceder dicha prórroga.

El artículo 7°, a su turno, expresa que: "Perteneceerán a la Etapa de Destinación y Formación los profesionales que se encuentren en período de perfeccionamiento y desarrollo de sus competencias y que sean contratados por los Servicios de Salud para desempeñar preferentemente funciones de carácter asistencial", en tanto que el artículo 8° consigna en su inciso 3° que: "Un reglamento determinará las demás modalidades, condiciones y formalidades que regirán los procesos de selección y de permanencia de los profesionales funcionarios en la Etapa de Destinación y Formación", que deberán cumplir con los requisitos exigidos por los artículos 10 y 11, sobre permanencia en el respectivo Servicio y duración del programa de formación o perfeccionamiento.

Por último, el artículo 12 dispone en su inciso primero: "Los profesionales funcionarios que accedan a programas de especialización financiados por las entidades empleadoras o por el Ministerio de Salud tendrán la obligación de desempeñarse en los organismos a que pertenecen, a lo menos, por un tiempo similar al de duración de los programas".

Añade el inciso segundo: "El profesional que no cumpla con esta obligación deberá reembolsar los gastos originados con motivo de la ejecución de los programas y aquellos derivados del incumplimiento, para lo cual constituirá una



garantía equivalente a estos gastos incrementados en el 50%, cuando corresponda. El profesional que no cumpla su obligación deberá, además, indemnizar los perjuicios causados por su incumplimiento. Además, quedará impedido de reingresar a la Administración del Estado hasta por un lapso de seis años."

Pues bien, el Decreto N° 91 que contiene el Reglamento sobre acceso y condiciones de permanencia en programas de especialización a que se refiere la Ley N° 19.664—aplicable en la especie, disponía en el texto vigente a la fecha de otorgamiento de la beca, en su artículo 13: "El incumplimiento de las obligaciones docente asistenciales o administrativas que corresponden a los profesionales que cumplen programas de especialización, que conste en antecedentes debidamente calificados por la autoridad superior correspondiente, dará lugar para que el Director del Servicio de Salud a cuya dotación pertenezcan ponga término a la comisión de estudio mediante resolución fundada".

Añade el artículo 17: "Los profesionales funcionarios ingresados a través del proceso de selección a que se refiere el artículo 8 de la ley y que accedan a programas de especialización, tendrán la obligación de desempeñarse en los organismos a que pertenecen por un tiempo similar al de la duración de los programas".

Finalmente, el artículo 19 dispone: "Con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de desempeño



a que se refieren los artículos precedentes el profesional deberá constituir previamente, cuando corresponda, una garantía equivalente a los gastos originados con motivo de la ejecución del programa y aquellos derivados del incumplimiento, todo ello incrementado en un 50%. Para estos efectos, el Director de Servicio o el Subsecretario en su caso, hará una estimación de los gastos derivados del incumplimiento los que no podrán exceder de un tercio de los gastos ocasionados con motivo de la ejecución de los programas. La caución podrá consistir en póliza de seguro, boleta bancaria u otra garantía suficiente, a juicio exclusivo del jefe superior de la entidad beneficiaria.

No obstante lo señalado en el inciso anterior, el profesional respectivo será además responsable de los perjuicios que el incumplimiento irrogare al Servicio o entidad afectada. Asimismo, quedará impedido de reingresar a la Administración del Estado hasta por un lapso de 6 años”.

Sexto: Que, además, se debe tener presente que en estos autos se ejerce la acción de nulidad de derecho público que es la herramienta procesal contemplada en el ordenamiento jurídico para obtener la sanción de ineficacia jurídica que afecta a aquellos actos de los órganos del Estado que carecen de los requisitos que el ordenamiento establece para su existencia y validez.

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.

Séptimo: Que, se debe precisar que la sentencia impugnada, si bien realiza un análisis normativo del marco legal que rige la materia, lo cierto es que no hace un análisis respecto del ejercicio de la acción incoada, esto es, no señala en forma concreta cuál es el vicio que determina la procedencia de la declaración de nulidad de derecho público.

Ahora bien, de su lectura es posible concluir que el fallo asentó la causal de nulidad vinculada a la contravención sustancial de la ley ligada a_ además a una especie de falta de competencia, al estimar que la normativa específica aplicable, actualmente modificada, no contemplaba la facultad del Director de aplicar las medidas que fueron impuestas a través de Resolución Exenta N°3181.



Octavo: Que, a juicio de esta Corte, en el análisis es indispensable separar, por una parte, la obligación de devolución de los dineros que fueron pagados en virtud del otorgamiento de la beca y, por otro lado, la sanción de inhabilidad de ingresar a cargos públicos por el lapso de tres años, que han sido dispuestas en la Resolución Exenta N°3181.

En efecto, como lo ha resuelto esta Corte (Rol N° 40.681) el artículo 1437 del Código Civil reconoce como fuente de las obligaciones, el concurso real de voluntades de dos o más personas, el hecho voluntario de la persona que se obliga, el hecho que infiere daño a otro, y la ley. Por su parte, el artículo 1546 del mismo cuerpo legal, dispone que los contratos -que deben ejecutarse de buena fe- obligan no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por la ley o la costumbre pertenecen a ella.

Noveno: Que, en la especie, no cabe duda que la obligación de reembolso de los dineros solventados por el Servicio de Salud respectivo, constituye una obligación legal, impuesta a los funcionarios-becarios, que, por alguna circunstancias no cumplan con su obligación de retribución con el desempeño de sus funciones en la red asistencial del servicio público, obligación que fluye del texto normativo de la Ley N° 19.664 y del Decreto N° 91, sin que la sola circunstancia de que con posterioridad al



otorgamiento de la beca éste cuerpo normativo fuera modificado, permita aseverar que ésta no se encontraba incorporada, puesto que el texto del pretérito artículo 13 del Decreto N° 91, necesariamente debe vincularse con el artículo 19 de este texto legal y 12 de la Ley N° 19.664, que consagraba la existencia de una garantía para el incumplimiento de las obligaciones por parte del becario, en cuya determinación se debía realizar una estimación de los gastos.

En efecto, en el caso concreto, no está en discusión que las partes se obligaron de manera recíproca en el marco del otorgamiento de una beca de especialización. El contenido de las obligaciones asumidas está contenido en las normas legales y reglamentarias relativas a la materia, que han sido transcritas, que establece la obligación de los becarios de desempeñarse en los organismos a que pertenecen, a lo menos, por un tiempo similar al de duración de los programas, determinando a continuación, como consecuencia del incumplimiento de tal obligación primigenia, el resarcimiento de los gastos originados con motivo de la ejecución de los programas y aquellos derivados del incumplimiento, además de la satisfacción de los perjuicios derivados de tal incumplimiento, todo ello incrementado en un 50%.

Décimo: Que, en consecuencia, encontrándose asentado que a la actora se le otorgó la beca de especialidad de Psiquiatría Adulto en la Universidad de Chile y que no



culminó sus estudios, cuyo costo fue asumido por el Servicio de Salud de Coquimbo, entre abril del año 2014 y el 31 de marzo de 2017, desembolsando un total de \$13.020.000, sin que la actora hubiera cumplido su obligación de desempeño prevista en la ley, que es la retribución en relación al gasto en que incurre el Servicio de Salud respectivo, se verifica la hipótesis que admite ordenar el cobro previsto en la Resolución Exenta N°3181, pues ésta es una hipótesis de incumplimiento de la obligación legal prevista en el ordenamiento jurídico, razón por la que efectivamente los sentenciadores han incurrido en el yerro jurídico que se les atribuye al vulnerar el texto del artículo 12 de la Ley N° 19.664, cuestión suficiente para acoger el arbitrio.

Undécimo: Que, sin perjuicio de lo anterior, como se adelantó, el análisis particular de la sanción impuesta a través de la Resolución Exenta N°3181, es distinto, toda vez que efectivamente, en el texto del primitivo texto del Decreto N° 91 como asimismo en el artículo 12 de la Ley N° 19.664, está prevista como una sanción, en consecuencia, su aplicación debe interpretarse de forma restrictiva, sin que quepa realizar, a diferencia de lo que ocurre con el incumplimiento de las obligaciones legales, una interpretación extensiva.

Lo anterior reviste la máxima relevancia, toda vez que la aplicación de la sanción antes referida, únicamente está contemplada para el caso en que el becario incumpla la



obligación de desempeñó, cuestión que debe vincularse, en materia sancionatoria, con el término efectivo de los estudios de especialización vinculados a la entrega de la beca, pues en este caso la sanción obedece a la reprobación de una conducta que claramente es contraria a la buena fe, pues el profesional obtiene la especialización, pero incumple su obligación de retribuir prestando servicios en el sistema público, generalmente, en zonas en que la escasez de los profesionales especializados es la que ha motivado el otorgamiento de la beca, con el objeto de cubrir necesidades futuras.

Es así, que la inhabilidad de prestar servicios en la Administración Pública, sólo puede aplicarse, al alero de la normativa vigente a la época del otorgamiento de la beca, ante la hipótesis referida en el párrafo precedente, la que no se configura en la especie, toda vez que la actora, por motivos de salud, no terminó su especialización, razón por la que efectivamente, la Resolución Exenta N°3181, en aquella parte que dispone, que la demandante se encuentra inhabilitada por un lapso de tres años para reingresar o postular a ser contratada o designada en cualquier cargo de la Administración del Estado a contar del 18 de diciembre de 2015, es ilegal, al contravenir normas legales expresas del ordenamiento jurídico, generándose, en ese único aspecto, la nulidad parcial del acto jurídico, por lo que, cabe expresar que la pretensión del demandado, de que se acoja el recurso por



haber incurrido en un error de derecho los sentenciadores, en esa materia específica, no puede prosperar.

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 parte demandada en contra de la sentencia de cinco de mayo último, la que por consiguiente es nula y se reemplaza por la que se dicta a continuación.

Se previene que el Abogado Integrante señor Pallavicini no comparte lo expresado en el fundamento undécimo, toda vez que, a su juicio, la inhabilidad por para ingresar a la Administración Pública, se una sanción expresamente prevista en la ley que se encuentra íntimamente vinculada a la obligación legal de devolver los dineros que fueron invertidos por el Servicio de Salud respectivo mientras el profesional funcionario se encontraba cursando la beca de especialización, por lo que análisis normativo vinculado al incumplimiento de la obligación de retribución con el desempeño efectivo de funciones en un recinto perteneciente a la red de salud pública a cargo del Servicio, haya o no terminado la especialización el profesional, es el mismo que se realiza a propósito de la existencia de la obligación legal que determina la obligación de devolver los dineros. En consecuencia, a juicio de quien sostiene este voto particular, la Resolución Exenta N°3181 de 21 de agosto de



2017, no se encuentra afecta a vicio alguno, toda vez que fue dictada por el Director del Servicio de Salud de Coquimbo dentro del ejercicio de sus atribuciones, ciñéndose estrictamente al marco legal que regula la materia.

Redacción a cargo de la Ministra señora Vivanco y de la prevención, su autor.

Regístrese.

Rol N° 62.982-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., y Sra. Ángela Vivanco M., y los Abogados Integrantes Sr. Álvaro Quintanilla P., y Sr. Julio Pallavicini M. No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, los Abogados Integrantes Sr. Quintanilla y Sr. Pallavicini por estar ausentes. Santiago, 30 de noviembre de 2020.



En Santiago, a treinta de noviembre de dos mil veinte, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

