

C.A. de Santiago

Santiago, quince de septiembre de dos mil veinticinco.

VISTOS Y TENIENDO PRESENTE.

PRIMERO: Que comparece Paulina Fuentes Fuentealba, abogada, en representación judicial de la **Universidad Santo Tomás, el Instituto Profesional Santo Tomás y el Centro de Formación Técnica Santo Tomás**, todas instituciones de educación superior dedicadas a la prestación de servicios educacionales de pregrado y postgrado, especialmente en el área de la salud y deducen acción de protección en contra de la **Subsecretaría de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud**, fundado en que el acto administrativo contenido en el Ordinario C32 N°2791 de 21 de octubre de 2024 es ilegal y arbitrario, vulnerando diversas garantías constitucionales.

Como antecedente, expone que sus representadas celebran convenios asistenciales-docentes con instituciones públicas y privadas del sector salud, los cuales son esenciales para la formación práctica de sus estudiantes. Dichas prácticas constituyen un elemento central para consolidar los conocimientos adquiridos, asegurar su habilitación profesional y cumplir estándares de acreditación institucional.

Estos procesos, señala, actualmente se encuentran regulados formalmente por la Norma Técnica Administrativa N°19, de fecha 5 de septiembre de 2017, la cual establece las reglas para la asignación de campos clínicos, proceso de postulación y criterios de selección; así como por el Decreto Exento N°254 de 9 de julio de 2012.

Además, da cuenta que existe un proyecto de ley sobre establecimientos asistenciales-docentes, actualmente en primer



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

Código: MCPLBCVXHTK

trámite constitucional en el Senado, cuyo contenido aún no ha sido aprobado ni promulgado.

Denuncia que el acto recurrido, bajo la apariencia de una instrucción administrativa emitida mediante un ordinario dirigido a directores de Servicios de Salud y otros funcionarios del sector, introduce modificaciones sustantivas a los criterios para la suscripción y renovación de convenios asistenciales-docentes, aplicando anticipadamente requisitos que son propios del citado proyecto de ley, alterando el régimen vigente.

En concreto, las modificaciones sustantivas introducidas por el Ordinario C32 N°2791 consisten, primero, en la incorporación de requisitos mínimos no contenidos en la normativa vigente, por cuanto el acto recurrido establece como condición para celebrar convenios asistenciales-docentes la inexistencia de condenas por prácticas antisindicales o vulneración de derechos fundamentales del trabajador dentro de los dos años previos a la suscripción. Esto no está previsto ni en la Norma Técnica Administrativa N°19 ni en el Decreto Exento N°254, y constituye, a juicio de la recurrente, un requisito nuevo que impacta directamente la posibilidad de acceder a los campos clínicos; en segundo lugar, reprocha la imposición de criterios de priorización discrecionales, pues mediante el acto recurrido se introducen criterios para la asignación preferente de campos clínicos que favorecen a ciertas instituciones de educación superior, tales como, mayor porcentaje de participación en programas de especialización médica, existencia de programas de postgrado e inclusión en los planes curriculares de capacitación en salud con pertinencia cultural, criterios que afectan especialmente a Centros de Formación Técnica y a Institutos Profesionales, que por su naturaleza jurídica no imparten programas de especialización médica ni de



postgrado. Por último alega que el acto reclamado impone una limitación temporal de los convenios asistenciales-docentes, al establecer que los nuevos convenios tendrán una duración máxima de dos años, prorrogables, situación no prevista en la normativa vigente, afectando la proyección institucional y la planificación académica de largo plazo.

Sostiene que dicha actuación es ilegal por cuanto la Subsecretaría de Redes Asistenciales carece de competencia normativa para dictar tales disposiciones, siendo materias reservadas al legislador, toda vez que afectan derechos fundamentales, especialmente el derecho a la educación, la autonomía de las instituciones educativas y el derecho de propiedad sobre proyectos educativos. Cita el artículo 63 de la Constitución, según el cual materias como el establecimiento de limitaciones a derechos fundamentales, la determinación de requisitos para el ejercicio de actividades económicas o educacionales, y el régimen jurídico de los contratos con el Estado, son de reserva legal y sólo pueden ser reguladas por ley formal aprobada por el Congreso.

Añade, asimismo, que la Subsecretaría de Redes Asistenciales carece de potestad normativa, ya que sus atribuciones son de ejecución y coordinación según el DFL N°1 de 2006, correspondiendo la dictación de normas generales al Ministro de Salud.

Por tanto, estiman que mediante el acto recurrido se incurre en un vicio de incompetencia, con infracción al principio de legalidad y a la reserva legal.

Hace presente que el oficio se funda expresamente en la futura tramitación de la ley, invadiendo competencias del



Congreso, desconociendo la distribución de potestades normativas establecidas por el ordenamiento jurídico.

A su juicio, estas exigencias afectan directamente el ejercicio del derecho a la educación de sus alumnos, su posibilidad de completar la formación práctica y la sustentabilidad de los proyectos educativos, pudiendo traducirse en la imposibilidad de finalizar carreras profesionales, afectación a la autonomía institucional, y menoscabo económico por la imposibilidad de proyectar a largo plazo la continuidad de convenios y planificación presupuestaria.

En concreto, reclama vulneración de las garantías constitucionales de igualdad ante la ley (artículo 19 N°2), derecho de propiedad (artículo 19 N°24), libertad de enseñanza y derecho a desarrollar proyectos educativos (artículo 19 N°11), afectación de la autonomía académica consagrada por ley, así como del derecho de alumnos y familias a completar su proceso educativo en condiciones ciertas.

Así, por lo expuesto, solicita que se acoja el recurso, se declare la ilegalidad y arbitrariedad del acto contenido en el Oficio ORD. C32 N°2791 de fecha 21 de octubre de 2024, se ordene su cese dentro del plazo de 5 días desde la ejecutoria de la sentencia, se adopten todas las medidas necesarias para restablecer el imperio del derecho y se condene en costas a la recurrida.

SEGUNDO: Que comparece doña Yasmina Viera Bernal, abogada, Jefa de la División Jurídica del Ministerio, evacuando informe, solicitando el rechazo del recurso de protección interpuesto.

Expone en primer término que el recurso no cumple los presupuestos copulativos exigidos para su procedencia,



señalando que no existen actos ilegales o arbitrarios por parte de la Subsecretaría que afecten garantías constitucionales.

En cuanto a los antecedentes del caso, expone que el recurso se dirige en contra del Ordinario C32 N°2791 de 21 de octubre de 2024, mediante el cual la Subsecretaría recomendó establecer ciertos requisitos mínimos y criterios objetivos de priorización para los procesos de asignación de campos clínicos en formación de pregrado, postgrado y especialidades, particularmente respecto de la capacidad formadora remanente no asignada en los establecimientos de salud, acto que vulneraría las garantías constitucionales del artículo 19 N°2, 11, 22 y 24, afectando la continuidad de sus proyectos educativos.

Rechaza tales afirmaciones argumentando, en primer término, que el recurso de protección tiene carácter excepcional, cautelar y sumario, procediendo únicamente cuando la ilegalidad o arbitrariedad sea ostensible, lo que no se verifica en el presente caso.

Precisa que para su acogimiento deben cumplirse copulativamente: la existencia de un acto ilegal o arbitrario; una afectación directa de derechos preexistentes; relación causal directa; y posibilidad del tribunal de adoptar medidas útiles. Sostiene que ninguno de estos elementos se verifica.

Explica en detalle las funciones legales del Ministerio de Salud y de la Subsecretaría de Redes Asistenciales, destacando que a esta última, conforme lo dispone el Artículo 8°, letra b), del DFL N° 1, de 2005, le corresponde, entre otras funciones, coordinar los procesos de formación de profesionales del sector salud, incluyendo la capacidad formadora de especialistas y la relación asistencial docente, lo cual se materializó mediante la Resolución Exenta N°254, de 09 de julio de 2012, norma general



y técnica y administrativa que regula la Relación Asistencial Docente y establece criterios para la asignación y uso de los campos para la formación profesional y técnica en el Sistema Nacional de Servicios de Salud.

Por ello, recalca que la autoridad tiene competencias para dictar orientaciones estratégicas y directrices a los servicios de salud en materias asistenciales-docentes, conforme al DFL N°1 de 2005.

Explica en ese sentido, que anualmente se dicta un ordinario para prorrogar convenios asistenciales docentes que se encuentran próximos a vencer, en tanto se tramita un nuevo marco normativo. En el Ordinario C32 N°2791 se entregaron orientaciones para la asignación de capacidad formadora remanente no asignada, distinguiendo expresamente que en pregrado rige la norma técnica vigente, con procesos públicos y objetivos, y que en postgrado, dada la ausencia de regulación, se sugieren criterios orientadores para optimizar la capacidad formadora y dar mejor uso a los establecimientos de salud, incrementando la formación de especialistas y reduciendo listas de espera.

Afirma que las directrices contenidas en el Ordinario no son normas jurídicas con efectos vinculantes para los centros formadores, sino meras sugerencias internas para los servicios de salud, en virtud del principio de jerarquía administrativa, sin afectar directamente situaciones jurídicas individuales.

Cita doctrina administrativa para sostener que los oficios son actos internos de administración (“res interna”), expresión del principio de jerarquía, utilizados para impartir instrucciones internas, sin tener la naturaleza de acto administrativo



reglamentario ni ser fuente de derechos ni obligaciones para particulares.

Rechaza entonces que se afecten garantías fundamentales, por cuanto las sugerencias formuladas buscan optimizar el uso de campos clínicos en beneficio del sistema de salud y los pacientes, y que el derecho a igualdad solo se vulnera cuando se da trato injustificado a personas en situaciones similares, lo cual no ocurre en la especie.

Indica que la decisión final sobre suscribir convenios la adoptan los Servicios de Salud conforme a la normativa vigente, en procesos públicos y objetivos para pregrado, sin existencia de obligación alguna para los centros formadores ni afectación actual a sus derechos.

Finaliza sosteniendo que el acto recurrido se dicta en ejercicio regular de las competencias del Ministerio, no tiene efectos jurídicos obligatorios sobre los recurrentes, no priva, perturba ni amenaza derechos fundamentales, y se encuentra motivado en razones de interés general vinculadas al fortalecimiento de la red pública de salud.

Solicita, en definitiva, que se rechace el recurso en todas sus partes con expresa condena en costas.

TERCERO: El recurso de protección de garantías constitucionales establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, constituye una acción de naturaleza cautelar, destinada a amparar el legítimo ejercicio de los derechos preexistentes que esa misma disposición enumera, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto arbitrario o ilegal que impida, amague o moleste ese ejercicio.



Consecuentemente, es requisito indispensable de procedencia de la acción cautelar de protección la constatación de la existencia de un acto ilegal, esto es, contrario a la ley, o arbitrario 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.

CUARTO: Que el acto administrativo reclamado consiste en el Ordinario C32 número 2791 emanado de la Subsecretaría de Redes Asistenciales, que entrega orientaciones para la asignación de capacidad formadora remanente no asignada. Para los efectos de determinar su legalidad, en primer lugar, se debe atender a si contaba o no con las competencias para su dictación. Al efecto, la recurrida cita en abono de su tesis lo dispuesto en el artículo 8 letra b) del Decreto con Fuerza de Ley N°1 (Salud) de 2005 y señala que el ordinario ya citado no constituye una normativa vinculante y que es sólo un “*acto interno de la administración*”. Lo cierto es que, desde el momento en que obliga, por el principio de jerarquía, a los entes vinculados a quien dictó el acto, tiene efectos vinculantes y se transforma en una norma. Al efecto, la Subsecretaría de Redes Asistenciales, conforme al artículo 8 inciso segundo de la norma ya citada, “*propondrá al Ministro políticas, normas, planes y programas*”, de lo cual se desprende que no tenía competencia para dictar el acto administrativo recurrido.

QUINTO: Que, establecida la incompetencia de la recurrida, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 7 de la Constitución Política de la República, el acto de por sí es ilegal. En el mismo sentido, al no tener las facultades para dictar la norma que establece criterios decisorios de alcance amplio y vinculante, se



vulnera la garantía contenida en el artículo 19 numeral 2 de la Constitución, por haberse ejercido, conforme a lo razonado, una discriminación arbitraria.

SEXTO: Que, constatada la existencia de un acto ilegal que vulnera una de las garantías contempladas en el artículo 20 de la Constitución, la presente acción será acogida.

Por estas consideraciones y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección, **se acoge**, sin costas, la acción constitucional de protección interpuesta por la Universidad Santo Tomás, el Instituto Profesional Santo Tomás y el Centro de Formación Técnica Santo Tomás, en contra de la Subsecretaría de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud, dejándose sin efecto el Ordinario C32 número 2791 de 21 de octubre de 2024 emanado de dicha repartición pública.

Regístrese, comuníquese y archívese en su oportunidad.

N°Protección-23048-2024.



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

Código: MCPLBCVXHTK

Pronunciado por la Segunda Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministro Omar Antonio Astudillo C., Ministro Suplente Manuel Esteban Rodríguez V. y Abogado Integrante Cristian Parada B. Santiago, quince de septiembre de dos mil veinticinco.

En Santiago, a quince de septiembre 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: MCPLBCVXHTK