NOMENCLATURA : 1. [40]Sentencia
JUZGADO : 2º Juzgado Civil de Santiago
CAUSA ROL : C-24362-2018
CARATULADO : Colegio de Matronas y Matrones de Chile A.G./CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLIC

Santiago, trece de Febrero de dos mil veinticuatro.

VISTO:

Con fecha 7 de agosto de 2018, comparece Anita Matilde Román Morra, matrona, en su calidad de presidenta y representante del COLEGIO DE MATRONAS Y MATRONES DE CHILE A.G., ambos domiciliados en calle Phillips N° 15, sexto piso oficina "L", comuna de Santiago, quien deduce acción de nulidad de derecho público de los dictámenes: Nº 61.850 de fecha 30 de septiembre del año 2011; Nº 18.961 de fecha 3 de abril del año 2012; Nº 46.357 de fecha 10 de junio del año 2015; Nº 56.274 de fecha 14 de julio del año 2015; y N° 13.728 de fecha 4 de junio del 2018, en contra de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, representada legalmente por el Contralor General de la República, Jorge Bermúdez Soto, ambos domiciliados en calle Teatinos Nº 56, comuna de Santiago, en virtud de los antecedentes de hecho y derecho que expone.

Respecto de los hechos, señala que el Colegio de Matronas A.G., agrupa a las matronas y matrones de Chile. Explica que el quehacer de sus representados es la salud sexual y reproductiva de la población, el cuidado de embarazadas, recién nacidos inmediatos y puérperas inmediatas. Agrega, que la carrera de Obstetricia y Puericultura, es de diez semestres, de rango universitario exclusivamente, que cuenta con una malla curricular especializada y cuya función reconoce el artículo 117 del Código Sanitario, además, de normas y protocolos propios de cada unidad hospitalaria o médica, sometiéndose a lo dispuesto por el Ministerio de Salud.

Afirma que con la reforma del año 2005, que modificó el sistema de salud, donde se incorporaron en los criterios de ejecución de la función pública el "Establecimiento de Autogestión". En ese contexto, son dictadas por el Ministerio de Salud, las normas 19 y 21; la primera, que regulaba la gestión de cuidado de enfermeras y la otra, la gestión del cuidado de las matronas y matrones. Determinando así, las habilidades y competencias de los profesionales de la salud y la implementación de políticas públicas.

Expone que el problema que motiva la presente acción, tiene su origen en estas normas, porque los artículos 4º y 8º del DFL Nº1 del 24 de abril del año 2006, entregó al Ministerio de Salud la facultad de determinar la calificación, competencias y las habilidades técnicas que deben cumplir los individuos que ejercen en el área de la Salud, sea esta pública o privada. Sin embargo, alega que la Contraloría General de la República ha pretendido dictar normas de carácter general y obligatorio, buscando imponer sus criterios normativos, no sólo a los entes estatales, sino, también, a los

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

Código: STKVXLXGXJT

privados que se ven regulados por el Ministerio de Salud.

Manifiesta que los actos y resoluciones impugnadas son los dictámenes Nº 61.850 de fecha 30 de septiembre de 2011; Nº 18.961 de fecha 3 de abril de 2012; Nº 46.357 de fecha 10 de Junio de 2015; Nº 56.274 de fecha 14 de Julio 2015; y N° 13.728 de fecha 4 de junio del 2018, todos ellos referidos a la profesión de matrona. Aclara que, los dictámenes referidos, tienen origen en una pregunta formulada por una de las organizaciones gremiales de enfermeras, llamada Federación Nacional de Enfermeras y Enfermeros de Chile (FENASENF) y que el Contralor vulnero el ámbito de sus competencias.

Indica que los actos o resoluciones impugnadas, aluden a: 1) impugnan la facultad que por ley se ha entregado al Ministerio de Salud, para determinar la calificación, competencias y las habilidades técnicas que deben cumplir los individuos que ejercen en el área disciplinar de la Salud, señalando que ésta sólo corresponde ser determinada por ley, y que la facultad delegada por la ley al Ministro de Salud, debe interpretarse como delegada al Presidente de la República, pese al texto expreso; 2) la atención y cuidado del recién nacido le son propios a las matronas, sólo cuando recae sobre el recién nacido normal; 3) las matronas quedan excluidas del diagnóstico y tratamiento médico, lo que las excluye de actuar en toda patología, aun ante la orden, indicación o requerimiento de una delegación profesional médica y; 4) limita la función de la matrona a la de mera colaboradora del médico-cirujano.

Afirma que, los dictámenes violentan el artículo 117 del Código Sanitario; el D.F.L. 1 promulgado el 23 de septiembre del 2005 y publicado 24 de abril del 2006, del Ministerio de Salud, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 2.763 de 1979 y de las Leyes N° 18.933 y 18.469, el artículo 4° y 8° de la citada norma.

Asegura que la Contraloría General de la República, en contra del tenor de la ley, estaría privando al Ministerio de Salud de funciones que le son propias por ley. Advierte que, el cuestionamiento del Órgano Contralor tendría un origen académico, ya que la Controlaría General de la República ha entendido que la delegación que la ley hace al ejecutivo se radica exclusivamente en el Presidente de la República y que no es posible una facultad delegada a otro, que no sea en éste. Asegurando que sería la ley la que delegaba en el Ministerio de Salud

Sostiene que el Contralor pretende regular la actividad de las matronas y las enfermeras, limitando la labor profesional de las primeras en beneficio de las segundas. Intentando convertir a las matronas y matrones, en meros colaboradores del médico-cirujano en caso de niños sanos y partos normales. Añade que, en Chile existen en la red pública 69 unidades de alto riesgo obstétrico, donde se atienden pacientes con patologías y en todas habría exclusivamente matronas, dato que se repite en unidades de

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

Código: STKVXLXGXJT

neonatología y en las de ginecología.

Afirma que lo resuelto por la Controlaría General de la República, iría en contra los tratados suscritos por Chile, ya que la Organización Mundial de la Salud (OMS) y sus organizaciones dependientes, organismo de la Organización de Naciones Unidas (ONU), de la que Chile es partícipe y signatario, regula expresamente las labores de las matronas y matrones y las enfermeras,

Continúa, requiriendo que se declare la nulidad de los siguientes dictámenes:

1) Dictamen N° 61.850, de fecha 30/09/2011, que introduce a las enfermeras en las labores de las matronas, vulnerando el artículo 117 del Código Sanitario. Señala que el punto 5°, indicaría que en la unidad de neonatología, la atención de recién nacidos con problemas de salud, pueden trabajar en ellas personas de ambas profesiones, enfermeras y matronas.

2) Dictamen Nº 18.961 de fecha 03/04/2012, sostiene que se repetiría la errada aplicación del derecho, en el sentido de sentar un precedente respecto de la distinción entre recién nacido normal, que denomina "sano", y aquellos que no lo son, distinción que no corresponde al tenor legislativo que dispone lo literal del artículo 117 del Código Sanitario. Limitando a las matronas sólo a los recién nacidos sanos.

3) Dictamen Nº 46.357 de fecha 10/06/2015, alega que la Contraloría General de la República derechamente sacaría del ámbito de competencias de los profesionales matrones, a los recién nacidos en situaciones no normales, prohibiendo su actuar.

4) Dictamen N.º 56.275 de fecha 17/07/2015, que clarifica cuáles son los alcances jurídicos del dictamen N.º 46.357 de 2015, reiterando que los servicios profesionales de la matrona comprenden la atención del embarazo, parto y puerperio "normales" y la atención del "recién nacido", delimitando el ámbito de acción de los profesionales matrones a situaciones de normalidad.

5) Dictamen N° 13.728 de 04/06/2018, que convierte a los profesionales matrones en meros colaboradores, privándolos de toda autonomía.

Cita los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República. Declara, que para el caso, estaríamos ante vicios de competencia, porque la Contraloría General de la República habría actuado fuera del ámbito de su competencia, al cuestionar las facultades entregadas al Ministerio de Salud por ley, y ordenar a este proceder respecto de una materia pública encomendada por el legislador a ese órgano ministerial, de un modo determinado contrario y fuera de los alcances de la ley, estableciendo normativas e instrucciones al ejecutivo como si fuese autoridad legislativa.

Termina solicitando, previas citas legales, se acoja y se declare la nulidad de derecho público de la totalidad o de la parte que el Tribunal determine, de los dictámenes Nº 61.850 de fecha 30 de septiembre del año 2011; Nº 18.961 de fecha 3 de abril del año 2012; Nº 46.357 de fecha 10 de junio del año 2015; Nº 56.274 de fecha 14

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

Código: STKVXLXGXJT

de julio del año 2015; y N° 13.728 de fecha 4 de junio del 2018, con costas.

Con fecha 04 de febrero de 2019, se practicó la notificación de la demanda y su proveído

Con fecha 15 de febrero de 2019, comparece la abogada Ruth Israel López, en representación del CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO, ambos domiciliados en calle Agustinas N°1687, comuna de Santiago, contestando el libelo, pidiendo su completo rechazo, con expresa condena en costas.

Previo a sus defensas, aclara el contenido de los dictámenes, señalando:

1) Dictamen N° 61.850, de 30 de septiembre de 2011. Indica que atendió a presentaciones del Colegio de Matronas y Matrones de Chile A.G. y del Colegio de Enfermeras de Chile A.G., vinculadas con la convocatoria a concursos públicos en las unidades de neonatología de los hospitales. Concluyo el órgano contralor que aplicando la jurisprudencia contenida en los dictámenes N° 51.951, de 2008, y N° 79.481, de 2010, que en esas unidades pueden desempeñarse tanto enfermeras y enfermeros como matronas y matrones, en el ámbito de sus respectivas competencias.

2) Dictamen N° 18.961, de 3 de abril de 2012. Respondió a un reclamo efectuado por una enfermera, que se desempeñaba en la Unidad de Cuidados Intensivos de Neonatología del Hospital Regional de Antofagasta. La Contraloría, aplicando la jurisprudencia señalada presentemente, concluyó que no cabe entender que las unidades de neonatología en hospitales públicos deban estar exclusivamente a cargo de profesionales matrones.

3) Dictamen N° 46.357, de 10 de junio de 2015. Con ocasión de una consulta efectuada por la Federación Nacional de Asociaciones de Enfermeras y Enfermeros de Chile (FENASENF) acerca de la juridicidad de la norma general administrativa N° 21, sobre "Administración del Cuidado de Profesionales Matronas y Matrones para la Atención Cerrada", aprobada mediante resolución exenta N° 678, de 2010, del Ministerio de Salud.

La contraloría concluyó que la norma, no se ajustó a derecho por aprobarse mediante una resolución exenta y no por Decreto Supremo y por establecer que las unidades de obstetricia, ginecología y neonatología de los establecimientos públicos de salud estuvieran exclusivamente a cargo de matronas y matrones, excluyendo a otros profesionales que cumplieran los requisitos legales. Añade que se hizo presente, que las tareas de atención de pacientes que las matronas y matrones ejecuten en las unidades de que se trata, debían ceñirse a lo prescrito en el artículo 117 del Código Sanitario y que en esas dependencias también podían desempeñarse otros profesionales, ya que en ellas también se presentaban situaciones de anormalidad que podrían requerir su concurso.

4) Dictamen N° 56.274, de 14 de julio de 2015. Por solicitud de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, la Contraloría General informó acerca de los alcances

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

Código: STKVXLXGXJT

jurídicos del citado dictamen N° 46.357 de 2015. Precisó que conforme al artículo 117 del Código Sanitario, los servicios de las matronas comprenden la atención del embarazo, parto y puerperio “normales" y la atención del “recién nacido”, es decir, la atención de situaciones de normalidad en el caso de los embarazos, partos y puerperios, y la de los recién nacidos en el caso de la atención de niños.

5) Dictamen N° 13.728, 04 de junio de 2018. Emitido para responder la solicitud de reconsideración del dictamen N° 46.357, de 2015, del Colegio de Matronas y Matrones de Chile A.G.; y de cumplimiento del dictamen N° 56.274, del mismo año, por parte del Colegio de Enfermeras y Enfermeros A.G. y la FENASENF. La Contraloría reitera que el ejercicio de la atribución de dictar normas técnicas por parte del Ministerio de Salud no puede significar fijar mayores requisitos que los establecidos en la ley, que en las unidades de obstetricia, ginecología y neonatología de los hospitales pueden desempeñarse tanto enfermeras como matronas, en el ámbito de sus respectivas competencias, y que tratándose de profesionales que prestan colaboración al médico cirujano, en caso de situaciones de anormalidad es este último el llamado a adoptar las medidas que resulten pertinentes

Luego cita pronunciamientos judiciales, roles N° 59.522, 60.146 y 60.198, todos de 2015, de la lltma. Corte de Apelaciones de Santiago, que resolvieron 4.300 recursos de protección en contra del anotado dictamen N° 46.357, de 2015, rechazando las acciones interpuestas. Indica, también, el rol N° 49.121-2018, de la lltma. Corte de Apelaciones de Santiago, respecto del dictamen N° 13.728, de 2018, interponiéndose alrededor de 2.000 recursos de protección, que fueron rechazados.

En cuanto a las excepciones, alegaciones y defensas. En primer lugar, interpone la falta de legitimación activa de la demandante. Afirma que el actor que interpone un recurso de nulidad de derecho público debe invocar o acreditar un interés personal y directo en los resultados de la acción que ejerce; explica que, el acto atacado debe tener incidencia de alguna forma en su situación personal, la que se encontraría mejorada si el acto desapareciera; añade que, debe ser directo, esto es, un interés concreto en la anulación del acto. Al efecto, cita los artículos 38, inciso 2°, y 19 Nº 3 de la Constitución Política de la República.

Razona que en materia de nulidades, el interés se manifiesta en la necesidad de que quien la impetra debe haber sufrido un perjuicio; que deviene en la necesaria existencia de un interés patrimonial.

Sostiene que, para el caso, aparece que el titular del derecho presuntamente afectado debiera ser el gremio de las matronas y matrones; quien plantea la defensa de sus intereses, supuestamente afectados, por actos ilícitos de la Contraloría que privaron al Ministerio de Salud de su facultad de reglamentar su labor, fijándose normas técnicas, y afectando el campo laboral de los asociados al Colegio. Reflexiona que, no se divisa en

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

Código: STKVXLXGXJT

esta enunciación de intereses afectados, que se trate de intereses directos, actuales, particulares, de un derecho

Añade que, no hay asociados del Colegio individualizados que sostengan ver impactado su campo laboral, que hayan sido despedidos o no fueren contratados en virtud de los Dictámenes que se pretenden anular. Tratándose simplemente de una enunciación general de supuestos derechos, de supuestas personas, no delimitados claramente y que podrían presuntamente verse afectados o sufrir perjuicio en el futuro. Concluyendo que, sería una mera expectativa de ocurrencia de un hecho, que a futuro podría afectar a alguien indeterminado, de carácter general e indirecto, que no admite titularidad de legitimación para accionar de nulidad de derecho público.

En segundo lugar, alega la prescripción de la acción. Expone que respecto de los referidos Dictámenes Nos. 61.850 y 18.961, de los años 2011 y 2012, respectivamente, al momento de la interposición de la demanda de autos y su notificación en agosto de 2018, transcurrió en exceso el plazo de prescripción extintiva de la acción de cinco años, conforme a los artículos 2514 y 2515 del Código Civil.

En tercer lugar, afirma la improcedencia de la acción por inexistencia de vicios de nulidad. Sostiene que la Corte Suprema señala que la ilegalidad de un acto administrativo, que puede acarrear su anulación, puede referirse a la ausencia de investidura regular, incompetencia del órgano, defectos de forma, desviación de poder, ilegalidad en cuanto a los motivos y violación de la ley de fondo aplicable. Sosteniendo que, ninguno de los vicios de los indicados estaría presente en los actos impugnados.

En cuarto lugar, manifiesta que la Contraloría General de la República actuó en el ámbito de su competencia. Argumentando que los pronunciamientos impugnados, se efectuaron con ocasión de diversas presentaciones efectuadas por el Colegio de Matronas y Matrones de Chile A.G., también por una enfermera que se desempeñaba en la Unidad de Cuidados Intensivos de Neonatología del Hospital Regional de Antofagasta, la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, la Federación Nacional de Asociaciones de Enfermeras y Enfermeros de Chile y el Colegio de Enfermeras y Enfermeros de Chile A.G. Aclara que, una de las formas a través de las cuales la Contraloría ejerce su labor de velar por el respeto al ordenamiento jurídico, por parte de los organismos sometidos a su fiscalización, está constituida por la emisión de dictámenes en las materias sujetas a su control -entre las cuales se encuentran las relacionadas con el funcionamiento de tales entidades-, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen, según disponen los artículos 98 de la Constitución Política de la República y los artículos 1°, 5°, 6°, 9° y 16, inciso segundo, de la ley N°10.336, sobre Organización y Atribuciones de la institución.

De este modo, los dictámenes de que se trata esta demanda, fueron emitidos en el ejercicio de la referida facultad dictaminadora, dentro del marco jurídico que rige las

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

Código: STKVXLXGXJT

atribuciones de la Entidad Fiscalizadora y en la forma prescrita por la ley, con el fin de atender diversas consultas efectuadas.

En quinto lugar, expresa que la norma general administrativa N° 21, de 2010, del Ministerio de Salud, debió aprobarse mediante Decreto Supremo. Señala que el artículo 3° de la ley N° 19.880, indicaría que los Decretos Supremos son las órdenes escritas que dicta el Presidente de la República o un Ministro "*Por orden del Presidente de la República*", sobre asuntos propios de su competencia; entonces, la atribución que el artículo 4°, N° 2, del citado Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2005, confiere al Ministerio de Salud, debe ser ejercida por el Presidente de la República a través de esa secretaría de Estado. Por lo que, la referida norma general administrativa N° 21, -que lo que hace es reglamentar el artículo 117 del Código Sanitario-, debió ser aprobada por un Decreto Supremo, emanado del Presidente de la República, en ejercicio de la potestad que le otorga el artículo 32, N° 6, de la Carta Fundamental.

En sexto lugar, afirma que en las unidades de obstetricia, ginecología y neonatología de los hospitales públicos pueden desempeñarse tanto Enfermeras y Enfermeros como Matronas y Matrones, en el ámbito de sus respectivas competencias. Refiere a los artículos 19, N° 17, de la Carta Fundamental y 12 de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo y asevera que para ocupar un cargo en los Servicios de Salud y en los hospitales públicos, en lo que concierne al nivel de estudios requerido, se deben cumplir las exigencias contempladas en los textos legales, que fijan las plantas de dichas entidades estatales, los que se limitan a pedir, para el desempeño de los empleos de que se trata, un título profesional en los términos que allí se indican, sin requerir uno específico como el de matrona o matrón.

Cita los artículos 113 inciso final y 117 del Código Sanitario y concluye que la jurisprudencia administrativa vigente -precisada y complementada por el citado dictamen N° 56.274, de 2015- consigna que en unidades de obstetricia, ginecología y neonatología de los hospitales públicos pueden desempeñarse tanto Matronas y Matrones, como Enfermeras y Enfermeros. Enfatiza que, en ningún caso, la Contraloría ha podido afectar o quitar funciones a las profesionales matronas y matrones, limitándose esta a señalar que aquellos deben desempeñarse de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico.

En séptimo lugar, expone que las Matronas y Matrones se encuentran habilitados para ejercer la totalidad de las labores detalladas en el artículo 117 del Código Sanitario.

Asevera que, entre los servicios comprendidos dentro del ámbito de atribuciones de la matronería, se contempla la ejecución de "acciones derivadas del diagnóstico y tratamiento médico", distinta a la de la formulación misma del diagnóstico y a la prestación del tratamiento en pacientes, actividad que el artículo 113 del Código Sanitario reserva a los médicos-cirujanos.

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

Código: STKVXLXGXJT

En último lugar, explica que tratándose de profesionales que sólo prestan colaboración al médico-cirujano, en caso de situaciones de anormalidad; es el médico - cirujano el llamado a adoptar las medidas necesarias para afrontar el problema de que se trate. Arguye que la precisión efectuada por la Contraloría, tuvo por finalidad únicamente recordar que, conforme al inciso primero del artículo 113 del Código Sanitario, en casos de situaciones de anormalidad, corresponde, por regla general, al médico-cirujano adoptar las medidas respectivas.

Sostiene que la interpretación, de manera alguna, impide que los Matrones y Matronas puedan asumir, de forma autónoma e independiente del médico-cirujano, todas las tareas que expresamente les ha asignado el legislador.

Finalmente, indica que en los dictámenes impugnados se ha aplicado la ley en su real sentido y alcance.

Con fecha 28 de febrero de 2019, se evacuó el trámite de la réplica. El actor expone, en cuanto, a la excepción de legitimación activa, que conforme a la actual normativa vigente, dictada por un órgano del Estado de Chile en virtud de facultad delegada por ley del Congreso de la Nación, existe exclusividad de las Matronas y Matrones en el ejercicio de ciertas labores profesionales. Discutiendo que la actora tiene un derecho conculcado y no una mera expectativa, por lo que esta excepción debe ser desechada.

Respecto a la prescripción, explica que de acuerdo a la jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema, la acción de nulidad de derecho público es imprescriptible.

En cuanto, a la supuesta ausencia de vicio y competencia de la Controlaría General de la República. Reiteró que la Entidad Fiscalizadora, creyendo estar sobre la Constitución y la Ley, invadió las facultades del poder ejecutivo y legislativo, y evaluó aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas, y ha pretendido dictar normas de carácter general y obligatorias, buscando imponer sus interpretaciones jurídicas no solo a los entes estatales, sino, también, a los privados que se ven regulados por el Ministerio de Salud.

En relación, a que el reglamento administrativo N°21, debió ser aprobado por Decreto Supremo. Insiste en que los artículos 4 y 8 del DFL Nº1 del 24 de abril del año 2006, habrían entregado al Ministerio de Salud la facultad de determinar la calificación, competencias y las habilidades técnicas que deben cumplir los individuos que ejercen en el área de la Salud, sea esta pública o privada. Por lo que, no correspondería al Contralor General de la República calificar esta situación

En lo referente, al alcance de las funciones de las matronas y matrones, ginecólogos y enfermeras; sostiene que esta calificación corresponde al Ministerio de Salud, y no al Contralor, ni al Consejo de Defensa del Estado, conforme a los citados artículos 4 y 8 del DFL Nº1 del 24 de abril del año 2006

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

Código: STKVXLXGXJT

Con fecha 13 de marzo de 2019, rola la dúplica de la parte demandada, reiterando los argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda. Precisa que, la jurisprudencia no ha señalado que la nulidad de derecho público fuera imprescriptible. Añade que los dictámenes de que se trata esta demanda fueron emitidos en el ejercicio de la referida facultad dictaminadora, dentro del marco jurídico que rige las atribuciones de esta Entidad Fiscalizadora y en la forma prescrita por la ley.

Con fecha 18 de octubre de 2019, consta el llamado a las partes a conciliación, la que no se produjo debido a la inasistencia de la parte demandada.

Con fecha 14 de septiembre de 2020, se recibió la causa a prueba, fijándose los hechos sustanciales y pertinentes sobre los cuales esta hubo de recaer. Resolución que fue modificada por providencia del 17 de marzo de 2021 y rectificada por resolución emanada de la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago del día 15 de noviembre de 2022.

Con fecha 15 y 16 de marzo de 2022, se hicieron parte del proceso y en calidad de terceros Coadyuvantes el Colegio De Enfermeras De Chile A.G. y la Federación Nacional De Enfermeras Y Enfermeros De Chile

Con fecha 15 de junio de 2023, se citó a las partes para oír sentencia.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, el COLEGIO DE MATRONAS Y MATRONES DE CHILE A.G., representado por presidente Anita Matilde Roman Morra, deduce acción de nulidad de derecho público de los dictámenes: Nº 61.850 de fecha 30 de septiembre del año 2011; Nº 18.961 de fecha 3 de abril del año 2012; Nº 46.357 de fecha 10 de junio del año 2015; Nº 56.274 de fecha 14 de julio del año 2015; y N° 13.728 de fecha 4 de junio del 2018, en contra de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, representada legalmente por el Contralor General de la República, Jorge Bermúdez Soto, todos ya individualizados. Los fundamentos de su acción han sido detallados en lo expositivo de la presente sentencia, los cuales se dan por reproducidos expresamente.

SEGUNDO: Que, al comparecer el Consejo de Defensa del Estado, lo hace por la Contraloría General de la República, y en dicha calidad, solicita el rechazo de la acción en todas sus partes, controvirtiendo expresa y sustancialmente todos los hechos y argumentando que el ente fiscalizador, actuó en la esfera de sus atribuciones, en conformidad con lo reseñado en la parte expositiva y costas.

TERCERO: Que dentro del plazo legal, el actor evacuó el trámite de la réplica, ahondando en los dichos expuestos en la contestación; y por su parte, en el trámite de la dúplica, la demandada reiteró las argumentaciones ya vertidas en la contestación.

CUARTO: Que, para la prueba de sus asertos, la demandante acompañó legalmente y sin objeción admisible de contrario, la siguiente prueba documental:

Con fecha 7 de agosto de 2018, conjuntamente con la demanda (folio 1).

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

Código: STKVXLXGXJT

1.- Copia de los Estatutos del Colegio de Matrones y Matrones de Chile A.G. y copia de Certificado emanado de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño .

2.- Copia de dictamen N° 56274 del 14 de julio de 2015, emanado por la Contraloría General de la República.

3.- Copia de dictamen N° 46357 del 10 de junio de 2015, emanado por la Contraloría General de la República. (reiterado folio 68)

4.- Copia de dictamen N° 13728 del 04 de junio de 2018, emanado por la Contraloría General de la República. (reiterado folio 68)

5.- Copia de Dictamen N° 18.961, de 3 de abril de 2012, emanado por la Contraloría General de la República.

Con fecha 3 de enero de 2023 (folio 68).

6.- Copia de dictamen N° 51951 del 6 de noviembre de 2008, emanado por la Contraloría General de la República.

7.- Copia de dictamen N° 61850 del 30 de septiembre de 2011, emanado de la Contraloría General de la República.

8.- Documento en el cual figura una tabla que indica diversos servicios de salud, ciudad, hospital e implementación.

9.- Copia de dictamen N° 79481 del 30 de diciembre de 2010 emanado de la Contraloría General de la República.

10.- Copia de Ordinario N° 2107 del 30 de junio de 2014, emanado de la Subsecretaría de Redes Asistenciales, informa presentación de Federación Nacional de Asociaciones de Enfermeras y Enfermeros de Chile.

11.- Copia de Ordinario N° 18 del 22 de marzo de 2013, emanado de la Subsecretaría de Redes Asistenciales, modificación de la glosa de dotación máxima de personal de los servicios de salud, fijada en la partida del presupuesto del año 2013, Ley 20.641.

12.- Copia de documento titulado "Minuta sobre pronunciamiento de la Contraloría sobre la norma administrativa N° 21 dictada por el Ministerio de Salud de 2010".

13.- Copia de resolución emanada de la Iltma Corte de Apelaciones de Santiago, N°Civil-11136-2018. (Acumulada con el IC N° 3609-2019),

14.- Copia de escritura "Protocolización acta de notificación notarial Colegio de Matronas y Matrones"

15.- Copia de Ordinario 3647, emanado de la Subsecretaría de Redes Asistenciales, carta de fecha 01 de octubre de 2020 del Colegio de Matronas y Matrones de Chile

16.- Copia de respuesta de la Contraloría General de la República.

17.- Copia de documento que indica "REF. Solicita aclaración de Dictamen N°46.357 de 10 de junio de 2015" del Colegio de Matronas y Matrones de Chile.

18.- Copia de Ordinario N° 3909, aplicación de norma N° 21, Subsecretaria de Redes Asistenciales a Directores de Servicios de Salud del país.

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

Código: STKVXLXGXJT

19.- Copia de Ordinario N° 678 de fecha 01 de septiembre de 2010, aprueba norma general administrativa N° 21 "administración del cuidado de profesionales matronas y matrones para la atención cerrada".

20.- Documento en el cual figura una tabla que indica diversos servicios de salud, ciudad, hospital e implementación.

QUINTO: Que, para la prueba de sus asertos, la parte demandada acompañó legalmente y sin objeción admisible de contrario, los siguientes documentos:

Con fecha 10 de octubre de 2022 (folio 56).

1.- Copia de Dictamen de Contraloría General de la República No 61.850, de 30 de septiembre de 2011.

2.- Copia de Dictamen de Contraloría General de la República N° 18.961, de 3 de abril de 2012.

3.- Copia de Dictamen de Contraloría General de la República N° 46.357, de 10 de junio de 2015.

4.- Copia de Dictamen de Contraloría General de la República N° 56.274, de 14 de julio de 2015.

5.- Copia de Dictamen de Contraloría General de la República N° 13.728, 04 de junio de 2018.

6.- Copia de sentencia dictada el 6 de mayo de 2016, por la Corte de Apelaciones de Santiago, resolviendo 4.300 recursos de protección en contra del anotado dictamen N° 46.357, de 2015, los cuales fueron fallados en recursos acumulados correspondientes al rol 60.908 y acumulados, todos de 2015

7.- Copia de sentencia dictada el 6 de mayo de 2016, por la Corte de Apelaciones de Santiago, resolviendo recursos de protección en contra del anotado dictamen N° 46.357, de 2015, en tercer recurso, rol 59.522 y acumulados, todos de 2015.

8.- Copia de sentencia dictada el 10 de mayo de 2016, por la Corte de Apelaciones de Santiago, resolviendo recursos de protección en contra del anotado dictamen N° 46.357, de 2015, en segundo recurso, rol 60.146 y acumulados, todos de 2015.

9.- Copia de sentencia dictada el 10 de mayo de 2016, por la Corte de Apelaciones de Santiago, resolviendo recursos de protección en contra del anotado dictamen N° 46.357, de 2015, en recurso rol 60.198 y acumulados, todos de 2015.

10.- Copia de sentencia de 20 de julio de 2016 de la Corte Suprema, rol Nº 33.282-2016, que confirma sentencias de 6 de mayo de 2016.

11.- Copia de sentencia dictada el 23 de enero de 2019, por la Corte de Apelaciones de Santiago.

12.- Copia de sentencia de 26 de febrero de 2019 de la Corte Suprema, rol Nº 3831-2019, que confirma sentencia de 23 de enero de 2019.

13.- Copia de sentencia de 29 de junio de 2018 de la Corte Suprema en causa rol N°

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

Código: STKVXLXGXJT

35.721-2017.

14.- Copia de sentencia de 28 de mayo de 2020 de la Corte Suprema en causa rol N° 7410-2019.

SEXTO: Que, resulta pacífico entre las partes que la Contraloría General de la República, emitió los siguientes dictámenes:

a) dictamen N° 61.850, de 30 de septiembre de 2011, por presentaciones del Colegio de Matronas y Matrones de Chile A.G. y del Colegio de Enfermeras de Chile A.G.;

b) dictamen N° 18.961, de 3 de abril de 2012, por un reclamo efectuado por una enfermera, que se desempeñaba en la Unidad de Cuidados Intensivos de Neonatología del Hospital Regional de Antofagasta;

c) dictamen N° 46.357, de 10 de junio de 2015, por una consulta efectuada por la Federación Nacional de Asociaciones de Enfermeras y Enfermeros de Chile (FENASENF);

d) dictamen N° 56.274, de 14 de julio de 2015, por una solicitud de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, la Contraloría General y;

e) dictamen N° 13.728, 04 de junio de 2018, emitido para responder la solicitud de reconsideración del dictamen N° 46.357, de 2015, del Colegio de Matronas y Matrones de Chile A.G.; y de cumplimiento del dictamen N° 56.274, del mismo año, por parte del Colegio de Enfermeras y Enfermeros A.G. y la FENASENF.

I.- EN CUANTO A LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMIDAD ACTIVA.

SÉPTIMO: Que, la demandada opone la excepción de falta de legitimación activa, fundada en que el Colegio de Matronas y Matrones de Chile A.G., no representa intereses directos, actuales y particulares de un derecho; afirmando que tampoco comparecen miembros del demandante, que declaren haber visto impactado su campo laboral, que hayan sido despedidos o que no fueran contratados en virtud de los dictámenes. Concluyendo que el demandante carece de la legitimación para impetrar la nulidad.

OCTAVO: Que, el planteamiento de falta de capacidad supone identificar, en forma clara, cuál es o sería el origen de la carencia, es decir, si se está frente a una situación en donde el actor no puede demandar la nulidad porque carecen de un derecho o interés legítimo afectado; o si existiendo dicho derecho o interés, la afección no tiene la entidad necesaria para justificar una reacción de tal entidad como la nulidad y que reconoce como presupuestos la esencialidad y el perjuicio.

NOVENO: Que, en términos procesales, la legitimación activa se identifica con la aptitud para ser demandante en un determinado proceso, es decir, se trata que el o los actores tenga una relación con el objeto del litigio, independientemente del resultado de

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

Código: STKVXLXGXJT

la adjudicación que se produce en la sentencia; es decir, "*se trata de reconocer en ciertas personas la titularidad para iniciar un proceso, asumiendo con ello que no todos los ciudadanos gozan de esa titularidad en todos los casos*" (Ferrada, Juan Carlos, "Nuevas restricciones a la nulidad de derecho público como proceso administrativo: una jurisprudencia interesante, pero inconsistente", Anuario de Derecho Público UDP, 2010).

En esta perspectiva, la legitimación activa -en el sistema nacional- viene dada por el artículo 38 inciso segundo de la Constitución Política de la República, norma que dispone que "*Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño*", es decir, se requiere de un derecho lesionado, requisito que ha de leerse a la luz del numeral tercero del artículo 19 de la Constitución y que por ende incluye los intereses legítimos.

En el caso de autos, el interés del actor viene dado por la pretensión de anular los dictámenes N° 61.850, de 30 de septiembre de 2011; N° 18.961, de 3 de abril de 2012; N° 46.357, de 10 de junio de 2015; N° 56.274, de 14 de julio de 2015, y; N° 13.728, 04 de junio de 2018, todos emitidos por el órgano contralor, puesto que estos cuestionaron facultades entregadas por ley al Ministerio de Salud, y persiguieron regulares materias propias de las matronas y matrones.

DÉCIMO: Que, en esta línea, es relevante destacar que la ley 19.880 establece reglas relativas al interés en el procedimiento administrativo; así, el artículo 21 define como: "*Interesados. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:*

1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos.

2. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

3. Aquéllos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva."

Asimismo, el artículo 53 dispone que para solicitar una invalidación se exige ser parte, esto es, interesado: "*Invalidación. La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto.*

La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada.

El acto invalidatorio será siempre impugnable ante los Tribunales de Justicia, en

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

Código: STKVXLXGXJT

procedimiento breve y sumario."

Por otra parte, el artículo 6°, inciso primero, de Ley de Organización y Atribuciones de La Contraloría General De La República (LOCGR) dispone que: "*Corresponderá exclusivamente al Contralor informar sobre derecho a sueldos, gratificaciones, asignaciones, desahucios, pensiones de retiro, jubilaciones, montepíos y, en general, sobre los asuntos que se relacionen con el Estatuto Administrativo, y con el funcionamiento de los Servicios Públicos sometidos a su fiscalización, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen".*

UNDÉCIMO: Que, el artículo 1 del Decreto Ley N° 2757 de 1979, que Establece Normas Sobre Asociaciones Gremiales, señala:

"*Son asociaciones gremiales las organizaciones constituidas en conformidad a esta ley, que reúnan personas naturales, jurídicas, o ambas, con el objeto de promover la racionalización, desarrollo y protección de las actividades que les son comunes, en razón de su profesión, oficio o rama de la producción o de los servicios, y de las conexas a dichas actividades comunes.*

Estas asociaciones no podrán desarrollar actividades políticas ni religiosas."

Los Estatutos del Colegio de Matronas y Matrones de Chile A.G., indican en su artículo tercero que, "*El Colegio tiene por objeto principal, promover la racionalización, desarrollo, protección, progreso, prestigio y prerrogativas de la profesión de Matrona/Matrón y velar por su regular y correcto ejercicio y el bienestar de sus miembros.*

Para lograr esta finalidad, el Colegio, preferentemente, deberá:"; en los literales que interesa, "*b.- Prestar protección a sus colegiadas/os, y mantener una conducta activa en la defensa de los campos laborales y de la organización*", y "*k.- Proponer a las autoridades que corresponda, la dictación o modificación de leyes o reglamentos atingentes a la profesión.*"

Por otra parte, el artículo vigésimo noveno de los referidos estatutos, advierte que serán obligaciones y atribuciones de la/ el Presidenta/e del Directorio Nacional: "*a.- Representar judicial y extrajudicialmente al Colegio, pudiendo delegar estas facultades en las/os Presidentas/es de los Consejos Regionales, para atender aquellas situaciones que correspondan en sus respectivas jurisdicciones.*"

DUODÉCIMO: Que, en consecuencia, y más allá del resultado respecto del fondo de la acción, lo cierto es que el actor detenta un interés legítimo, es decir, se encuentra facultado para deducir la acción de autos, y es así, pues tienen una aspiración legítima de modificar una situación y/o decisión del aparato estatal y que pueda importar la modificación de una situación jurídica y, por tanto, redundar en un efecto directo en su actividad. A mayor abundamiento, no sería razonable que al accionar ante los tribunales se hicieran exigencias distintas o mayores a las que se le hizo al actor para

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

Código: STKVXLXGXJT

efectos de participar en el procedimiento administrativo, pues resulta de la esencia la impugnabilidad del acto administrativo final que se dicte en el respectivo procedimiento. Si no pudiere impugnarlo, por la vía de desconocerle legitimación para hacerlo, se configuraría en la práctica una verdadera denegación de justicia al tenor de lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Política de la República, que dispone "*La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenido de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos.*

Reclamada su intervención en forma legal y en negocios de su competencia, no podrán excusarse de ejercer su autoridad, ni aun por falta de ley que resuelva la contienda o asunto sometidos a su decisión."

En esta perspectiva, esto es, por tener el actor un interés legítimo en la nulidad de los actos administrativos de que versa la acción ejercida, es que se rechazará la excepción de falta de legitimación formulada por el Consejo de Defensa del Estado.

II.- EN CUANTO A LA PRESCRIPCIÓN.

DÉCIMO TERCERO: Que, el demandado dedujo la excepción de prescripción de la acción de derecho público, respecto de los dictámenes N° 61.850 y N° 18.961, de los años 2011 y 2012, respectivamente; alegando que respecto de ellos, al momento de la interposición de la demanda de autos y su notificación en agosto de 2018, transcurrió en exceso el plazo de prescripción extintiva de la acción de cinco años, conforme a los artículos 2514 y 2515 del Código Civil. Por su parte, la demandante argumentó que la acción de derecho público es imprescriptible.

DÉCIMO CUARTO: Que, la Corte Suprema ha dicho que existen dos acciones contencioso-administrativas: "*Las acciones encaminadas únicamente a conseguir la nulidad de un acto administrativo y aquéllas que miran a la obtención de algún derecho en favor de un particular. Las primeras pueden interponerse por cualquiera que tenga algún interés en ello, presentan la particularidad de hacer desaparecer el acto administrativo con efectos generales, erga omnes. En cambio, las segundas presentan la característica de ser declarativas de derechos*". (Consideración 10° de la sentencia de esta Corte de 28 de junio de 2007, dictada en los autos Rol N° 1203-2006 caratulados "Eyzaguirre Cid, Germán con Fisco", criterio reiterado, entre otras, en sentencia Rol 82.459- 2016)

DÉCIMO QUINTO: Que, estas acciones declarativas de derechos producen efectos relativos, limitados al juicio en que se pronuncia la nulidad, y se encuentran sometidas en lo concerniente a la prescripción, a las reglas generales contempladas en el Código Civil, entre otras, a las disposiciones de sus artículos 2497, 2514 y 2515.

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

Código: STKVXLXGXJT

Es por ello que lo que en realidad prescribe no es la nulidad de derecho público, sino la acción deducida por el particular respecto de aquello que es declarativo de derechos.

La ley no somete a un estatuto particular los efectos de un acto administrativo nulo, por lo que si compromete sólo la esfera de los derechos, patrimoniales o no, de un individuo, debe regirse por las normas comunes existentes al respecto, contenidas en el Código Civil, y por las particulares que le sean especialmente aplicables, conforme a la naturaleza y singularidades del caso de que se trate; pero ello no es aplicable a la nulidad de derecho público propiamente tal, que como lo ha resuelto la Corte Suprema, es imprescriptible.

DÉCIMO SEXTO: Que, entonces, es pertinente analizar si la acción ejercida, corresponde a una genuina acción de nulidad de derecho público.

Al respecto, según se señaló en el petitorio de la demanda, es posible constatar que el actor solicitó que se declare la nulidad de derecho público de los dictámenes Nº 61.850 de fecha 30 de septiembre del año 2011; Nº 18.961 de fecha 3 de abril del año 2012; Nº 46.357 de fecha 10 de junio del año 2015; Nº 56.274 de fecha 14 de julio del año 2015; y N° 13.728 de fecha 4 de junio del 2018, todos emanados de la Contraloría General de la República.

Así las cosas, es evidente que la acción deducida se plantea como una acción de nulidad de derecho público, más no funcional a prestaciones patrimoniales que se rigen por las normas de prescripción extintiva civil, puesto que la invalidez que se requiere es precisamente de los actos de la administración, que según la alegación del demandante, carecerían de valor jurídico. En estas condiciones, es claro que el ejercicio de la acción no persigue una finalidad patrimonial en sí misma, desde que ningún tipo de declaración de derechos de contenido patrimonial podrá obtener el demandante en su favor, desde que lo perseguido dice relación exclusivamente a que se declare la existencia de eventuales vicios de nulidad de derecho público en la constitución o génesis de los actos administrativos emanados de la Contraloría.

DÉCIMO SÉPTIMO: Que, de los dos dictámenes que se requiere su prescripción, el primero - N° 61.850, de 30 de septiembre de 2011 - atendió a presentaciones del Colegio de Matronas y Matrones de Chile A.G. y del Colegio de Enfermeras de Chile A.G., vinculadas con la convocatoria a concursos públicos en las unidades de neonatología de los hospitales; y el segundo - N° 18.961, de 3 de abril de 2012 - respondió a un reclamo efectuado por una enfermera, que se desempeñaba en la Unidad de Cuidados Intensivos de Neonatología del Hospital Regional de Antofagasta.

Por consiguiente, cuando los actos de la Administración, como los dictámenes que se pronuncian sobre consultas efectuadas al órgano contralor, no se han sujetado a la forma prescrita por la ley para su otorgamiento, carecen de valor jurídico y ello de ser

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

Código: STKVXLXGXJT

cierto puede ser declarado en cualquier momento por el tribunal competente. Tal declaración se limitará a afirmar el principio de juridicidad que consagra el predominio de la Constitución y de las leyes respecto de las actuaciones de los órganos de la Administración del Estado, sin que, a falta de norma especial o general que regule lo concerniente a la prescripción de la acción de nulidad de derecho público, resulten aplicables las disposiciones generales de derecho común sobre la materia.

En conclusión, no siendo procedente la aplicación de la regla del artículo 2515 del Código Civil, a la situación de hecho que aquí se discute, la excepción de prescripción tendrá que ser rechazada.

III.- EN CUANTO AL FONDO.

DÉCIMO OCTAVO: Que, para abordar el fondo de la acción deducida, resulta fundamental advertir que el peticionario funda la nulidad alegada en que la Contraloría General de la República, al emitir los dictámenes debatidos, actuó fuera del ámbito de sus competencias, al cuestionar facultades entregadas al Ministerio de Salud por ley y ordenar a dicho órgano proceder respecto de una materia pública encomendada por el legislador, de un modo determinado, contrario y fuera de los alcances de la ley; estableciendo normativas e instrucciones al ejecutivo como si fuera autoridad legislativa. Añade que pretendió regular la actividad de las matronas y las enfermeras, limitando la labor profesional de las primeras, en favor de las segundas.

DÉCIMO NOVENO: Que, la nulidad de derecho público es una sanción de ineficacia jurídica que afecta a aquellos actos de las entidades del Estado, en los que faltan requisitos que el ordenamiento exige para su existencia y validez. Su consagración normativa emana de la Constitución Política de la República, particularmente de los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental, los que enuncian los denominados principios de "supremacía constitucional" y de "juridicidad", que son integrantes de la concepción nacional del Estado de Derecho, y en razón del cual, "*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 "*ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes*", según mandan y prohíben, respectivamente, los incisos primero y segundo del artículo 7º de la Constitución. Las consecuencias de la infracción a tales disposiciones han sido establecidas por el inciso tercero de la citada norma constitucional, "*todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale*".

Siendo el objeto de la acción de autos un acto administrativo, es útil recordar que el artículo 3 inciso segundo de la ley N° 19.880, dispone: "*Para efectos de esta ley se entenderá por acto administrativo las decisiones formales que emitan los órganos de la*

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

Código: STKVXLXGXJT

Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública", y su inciso sexto agrega: "*Constituyen, también, actos administrativos los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias*".

VIGÉSIMO: Que, la jurisprudencia asentada por la Excelentísima Corte Suprema, sostiene que la ilegalidad de un acto administrativo, que puede acarrear su anulación, puede referirse a la ausencia de investidura regular, incompetencia del órgano, defectos de forma, desviación de poder en el Ejercicio de la potestad, ilegalidad en cuanto a los motivos y violación de la ley de fondo aplicable (v.gr. CS rol N° 5.815-2011; CS rol N° 11.216-2011; CS rol N° 41.987-2017; CS rol N° 5.073-2019).

VIGÉSIMO PRIMERO: Que, los dictámenes son informes emitidos a petición de parte o de otros Servicios sobre algún asunto que sea de competencia de la Contraloría General de la República, los cuales encuentran como límite la circunstancia de que no pueden versar sobre asuntos litigiosos. El artículo 6° inciso primero de Ley de Organización y Atribuciones de La Contraloría General De La República (LOCGR), ya citado, señala que al órgano contralor le corresponde exclusivamente informar, en general, sobre los asuntos que se relacionen con el Estatuto Administrativo, y con el funcionamiento de los Servicios Públicos sometidos a su fiscalización, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen. Igualmente, declara el artículo 5°, inciso tercero, que "*En los casos en que el Contralor informe a petición de parte o de jefaturas de Servicio o de otras autoridades, lo hará por medio de dictámenes*"

En consecuencia, la Contraloría General de la República se constituye como un ente de la Administración del Estado, encargado principalmente del control jurídico de las actuaciones de los órganos que conforman la Administración Pública, y para ello cuenta con una serie de instrumentos jurídicos, dentro de los cuales los dictámenes configuran la denominada jurisprudencia administrativa. La misma Contraloría ha precisado el sentido y alcance del ejercicio de su facultad fiscalizadora, como aquella "*ejercida a través de la emisión de pronunciamientos jurídicos integrales —fondo y forma— sobre la correcta interpretación y aplicación de las normas de Derecho Administrativo por los Servicios sometidos a su control*" (Dictamen N°40.452 del 2006); y ha razonado igualmente, que "*De este modo, la función que la Constitución ha encargado a la Contraloría General de la República de interpretar con fuerza obligatoria las leyes y actos administrativos, permite dar cumplimiento al principio de la igualdad ante la ley reconocido por la Carta Fundamental y a los principios de buena fe y de confianza legítima que inspiran el ordenamiento jurídico*". (Dictamen N° 61.817 de 2000)

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

Código: STKVXLXGXJT

Entonces, un dictamen es un informe en derecho o interpretación jurídica emanada del Órgano Contralor, sobre materias de su competencia, por medio del cual resuelve consultas jurídicas formuladas por los propios órganos de la Administración del Estado, por un funcionario o por un particular. Estos instrumentos constituyen verdaderas interpretaciones de la ley, fijando la forma en la que debe ser entendida.

El artículo 9°, inciso primero, de la LOCGR, explica que el Contralor General de la República puede dirigirse a cualquier ente de la Administración Pública, funcionario o persona que tenga relaciones oficiales con La Contraloría, así como las personas que le hayan hecho la petición de dictamen a fin de solicitar datos e informaciones o de dar instrucciones relativas al servicio.

VIGÉSIMO SEGUNDO: Que, en relación con la diversa naturaleza que pueden tener los dictámenes de la Contraloría, la Corte Suprema, en su sentencia rol 10.499-2011 del 12 de enero de 2012, considerando sexto, reflexionó que estos pronunciamientos pueden ser clasificados en tres categorías, a saber: a) dictámenes constitutivos de "decisiones", que son verdaderos actos terminales; b) dictámenes que pueden dar lugar a actos administrativos posteriores, que constituyen actos de trámite y; c) dictámenes que tienen por objeto instruir a la Administración respecto al alcance o interpretación que debe darse a algún precepto legal.

VIGÉSIMO TERCERO: Que, establecido lo anterior, corresponde señalar que, en la especie, la acción de nulidad de derecho público se dirige en contra de cinco dictámenes emitidos por la Contraloría General de la República y que en lo que interesa señalan:

1) Dictamen N° 61.850, de 30 de septiembre de 2011, que se pronunció respecto a las presentaciones del Colegio de Matronas y Matrones de Chile A.G. y del Colegio de Enfermeras de Chile A.G., y que se refiere al ámbito de aplicación de los servicios profesionales de las matronas y enfermeras en gestión de cuidados. Concluyendo el órgano contralor que *"lo concluido en los dictámenes N°s. 51.951, de 2008 y 79.481, de 2010, no se opone a las directrices de orden administrativo interno contempladas en las citadas normas N°s 19 y 21, del Ministerio de Salud, a que alude el peticionario, instrucciones que a su vez son conciliables entre sí, pues la primera de ellas regula, en general, la gestión del cuidado de enfermeras, dentro de la actividad clínica en los establecimientos de alta y mediana complejidad y lo propio hace la norma N° 21, en particular, respecto de la administración del cuidado de profesionales matronas o matrones, de los servicios o unidades de hospitalización de obstetricia, ginecología, neonatología, urgencia gineco-obstétrica y pabellón quirúrgico gineco-obstétrico de tales establecimientos, debiendo destacarse que este último instrumento prevé que la unidad específica de gestión del cuidado que para tal efecto se cree en dichos hospitales, estará a cargo de tales profesionales en las condiciones que indica."*

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

Código: STKVXLXGXJT

2) Dictamen N° 18.961, de 3 de abril de 2012, que respondió a un reclamo efectuado por la enfermera Victoria Céspedes Guzmán, que se desempeñaba en la Unidad de Cuidados Intensivos de Neonatología del Hospital Regional de Antofagasta. Concluyó La Contraloría, que *"la peticionaria reúne los requisitos de competencia, tanto técnica como administrativa, experiencia e idoneidad para que se le encomienden las funciones antedichas, no puede negársele tal asignación por estimarse que ella solo puede recaer en profesionales matronas, en virtud de lo cual el Director del Hospital Regional de Antofagasta debe solucionar esta situación de acuerdo con el predicamento sustentado en el presente dictamen."*

3) Dictamen N° 46.357, de 10 de junio de 2015, por una consulta efectuada por la Federación Nacional de Asociaciones de Enfermeras y Enfermeros de Chile (FENASENF) acerca de la juridicidad de la norma general administrativa N° 21, sobre "Administración del Cuidado de Profesionales Matronas y Matrones para la Atención Cerrada", aprobada mediante resolución exenta N° 678, de 2010, del Ministerio de Salud. La Contraloría concluyó que la norma, no se ajustó a derecho por aprobarse mediante una resolución exenta y no por Decreto Supremo y que *"dado que en la norma general administrativa N° 21 se establece que las unidades en referencia deberán estar a cargo de una matrona o un matrón, y se permite que estos profesionales desarrollen labores de cuidado que exceden de su ámbito, procede que el Ministerio de Salud adopte las medidas necesarias para que tanto ese documento, como las actuaciones de los servicios de salud y de los respectivos establecimientos asistenciales, se ajusten a lo ya señalado en el presente pronunciamiento, en el sentido de que el desempeño de funciones en aquellas dependencias no es exclusivo de matronas y matrones, como también en cuanto a que las tareas que éstos últimos ejecuten en las mismas se ciñan a lo prescrito en el artículo 117 del Código Sanitario."*

4) Dictamen N° 56.274, de 14 de julio de 2015, ante la solicitud de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados. La Contraloría informó respecto al dictamen N° 46.357 de 2015, precisando que el desempeño de labores en las unidades de hospitalización que indica, no es exclusivo de las matronas y matrones.

5) Dictamen N° 13.728, 04 de junio de 2018, emitido para responder la solicitud de reconsideración del dictamen N° 46.357, de 2015, del Colegio de Matronas y Matrones de Chile A.G.; y de cumplimiento del dictamen N° 56.274, del mismo año, por parte del Colegio de Enfermeras y Enfermeros A.G. y la FENASENF. La Contraloría indicó que *"(...)no puede significar fijar mayores requisitos que los establecidos en la ley para la provisión de un cargo en un servicio de salud, lo que ocurrió en la especie al disponerse, en lo que interesa, que las referidas unidades hospitalarias de administración del cuidado de obstetricia, ginecología y neonatología estarían exclusivamente a cargo de matronas o matrones";* agregó que "*(...) tales*

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

Código: STKVXLXGXJT

pronunciamientos se limitan a aplicar una reiterada jurisprudencia administrativa que, interpretando los artículos 113 y 117 del Código Sanitario, en relación con los artículos 31 y 45 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, ha concluido que en las unidades de gestión del cuidado que se organicen en los hospitales, pueden desempeñarse tanto enfermeras y enfermeros como matronas y matrones, ya que todos ellos cumplen labores de colaboración médica, en los términos previstos en el inciso segundo del primer precepto legal citado".

VIGÉSIMO CUARTO: Que, conociendo en su momento del recurso de protección deducido con ocasión del asunto que aquí se analiza, la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago afirmó que compete al Órgano Contralor examinar y controlar la juridicidad de los actos de la autoridad administrativa, en el caso, del Ministerio de Salud, como aconteció con la norma general administrativa N° 21, siendo indudable también el ejercicio fundamentado de las facultades que la Constitución y su Ley Orgánica han entregado a la Contraloría General de la República, no obedeciendo a mero capricho o voluntad (Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago, 6 de mayo de 2016, Rol Nº 60.908-2015 y acumulados)

De la lectura de los dictámenes reseñados en el considerando precedente, se advierte que estos fueron dictados conforme a la normativa vigente y aplicable en la especie, pues concierne a la Contraloría General de la República controlar la juridicidad de los actos del Ministerio de Salud y además, contestar las consultas efectuadas al organismo fiscalizados, por parte de los propios órganos de la Administración del Estado, por un funcionario o por un particular, como ocurrió en el caso *sub lite.* A mayor abundamiento, los dictámenes no cuestionaron la actividad de las matronas y matrones en las unidades de obstetricia y otras, sino que se limitaron a señalar que, además de estos profesionales, también lo pueden hacer otros que cumplan con los requisitos que establece la ley; siempre que se trate de labores que se encuentren dentro de su ámbito y que el desempeño de tareas de atención del paciente por parte de matronas y matrones, debe ajustarse a lo estatuido en el artículo 117 del Código Sanitario.

VIGÉSIMO QUINTO: Que, cabe concluir entonces que al emitir los dictámenes cuya nulidad de derecho público aquí se reclama, la Contraloría General de la República ha actuado dentro del ámbito de su competencia y que lo cuestionado por la demandante, no es sino el contenido de dichos dictámenes, por la disconformidad que le genera la interpretación que se hace por el órgano contralor respecto de la normativa aplicable, reproche que sustenta en argumentos vinculados a su mérito o conveniencia en relación a la actividad profesional que desarrollan sus asociados y asociadas, más aquello escapa al control de legalidad estricto que toca a la Contraloría hacer con ocasión de la actividad dictaminante, y así emana de lo dispuesto en el artículo 21 B de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General De La República, por lo que

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

Código: STKVXLXGXJT

necesariamente la acción de nulidad de derecho público aquí intentada no puede prosperar.

POR ESTAS CONSIDERACIONES y visto, además, lo dispuesto en los artículos 1, 5, 6, 7, 8, 19, 98 y 99 de la Constitución Política de la República; artículos 3 y 53 de la Ley N°19.880; artículos 707, 1698, 1700 y siguientes del Código Civil; artículo 5° y, 6° de Ley de Organización y Atribuciones de La Contraloría General De La República, artículos 144, 159, 160, 169, 170, 254 y siguientes, 341 y siguientes, artículos 748 y siguientes del Código de Procedimiento Civil; **SE DECLARA:**

I.- Que, **se rechazan las excepciones de falta de legitimación activa y prescripción** formuladas por la demandada en su contestación de fecha 15 de febrero de 2019.

II.- Que, **se rechaza la demanda de acción de nulidad de derecho público**, entablada el 7 de agosto de 2018, por COLEGIO DE MATRONAS Y MATRONES DE CHILE A.G., en contra de CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

III.- Que, no se condena a la parte demandante al pago de las costas de la causa, por estimar que ha tenido motivos plausibles para litigar.

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE.

ROL C-24362-2018

DICTADA POR MANUEL FIGUEROA SALAS, JUEZ TITULAR DEL SEGUNDO JUZGADO CIVIL DE SANTIAGO.

Se deja constancia que se dio cumplimiento a lo dispuesto en el inciso final del art. 162 del C.P.C. en **Santiago**, **trece de Febrero de dos mil veinticuatro**

Manuel Jesús Figueroa Salas
Juez
PJUD
Trece de febrero de dos mil veinticuatro
10:54 UTC-3

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

Código: STKVXLXGXJT