Jbl
C.A. de Valparaíso

Valparaíso, veintitrés de marzo de dos mil veintiséis.

VISTO:

En estos autos ingreso Corte Rol 7347-2025 compareció la abogada Soraya Llanos Galleguillos deduciendo recurso de protección en favor de doña [redacted]; acción que dirige en contra de la I. Municipalidad de Viña del Mar, representada por su alcaldesa doña Macarena Ripamonti Serrano, estimando ilegal y arbitraria la decisión de destituirla de su cargo en razón de haber realizado un viaje al extranjero mientras se encontraba con reposo médico.

Explica que doña [redacted] se ha desempeñado para el municipio recurridos por más de 33 años, comenzando con una larga contratación a honorarios entre 1992 y el año 2000 en que pasó a ser contrata para luego incorporarse a la planta en el año 2020 como profesional arquitecto. Indica que al momento de la destitución la actora se encontraba esperando la Resolución que diera curso a su retiro programado conforme a los planes de incentivo del sistema público.

Refiere que el 5 de septiembre de 2023 debió concurrir al médico por un fuerte estado gripal, lo que resultaba de cierto riesgo en su lugar de trabajo por tener una compañera de labores embarazada y otra con diabetes. Señala que el médico le otorgó reposo desde el mismo día 5 de septiembre y hasta el 8 del mismo mes y año, viajando a Buenos Aires el último día de dicha licencia en atención a que ya se encontraba recuperada y que tenía pasajes comprados desde el mes de junio, superponiéndose la licencia con el viaje sólo durante algunas horas.

Estima que el procedimiento disciplinario incoado en su contra incurrió en diversas infracciones, tanto de forma como sustanciales, careciendo de proporcionalidad y racionalidad al aplicar la máxima sanción, y vulnerando el principio de no discriminación ya que en similar situación que afectó a otra funcionaria -viaje fuera del país en el último día de una licencia médica- se absolvió a la investigada.

Hace presente que la destitución implica también la prohibición de desempeñarse en la Administración Pública por 5 años lo que implica la pérdida de todos sus ingresos ya que la recurrente es profesora de la carrera de Arquitectura de la Universidad de Valparaíso.

Considera vulnerando el debido proceso y el derecho de propiedad y solicita que se acoja el recurso de protección, disponiendo su reincorporación y el pago de las remuneraciones correspondientes al tiempo de separación.

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

Código: MXCVBZNXTKD

A folio 11 informó la recurrida solicitando el rechazo de la acción cautelar deducida en su contra.

Refiere haber recibido desde la Contraloría General de la República la información acerca de funcionarios públicos que salieron del país mientras hacían uso de licencia médica con el objeto de iniciar las investigaciones disciplinarias correspondientes, situación en la que se encuentra la recurrente de autos, quien salió rumbo a Buenos Aires el 8 de septiembre de 2023 estando con reposo médico por el período comprendido entre el 5 y el 8 de septiembre de 2023, incoándose el sumario respectivo por vulneración del principio de probidad administrativa.

Indica que durante el sumario administrativo se constató la infracción a los artículos 58 letras g) e i) de la Ley N° 18.883 que obligan a observar el principio de probidad administrativa.

Agrega que conforme a lo explicado, se procedió a dictar el Decreto Alcaldicio N° 12104, de 2 de octubre de 2025, que aplicó la sanción de destitución prevista en el artículo 120 letra d) de la Ley N° 18.883 en consonancia con el artículo 123 del mismo cuerpo normativo, siendo posteriormente rechazado el recurso de reposición deducido en contra de dicha sanción por Decreto Alcaldicio N° 12.685, de 14 de octubre de 2025.

La recurrida alega la existencia de una vía de reclamación especial ante la Contraloría General de la República; niega la existencia de actos ilegales o arbitrarios y cita jurisprudencia administrativa y judicial sobre el asunto planteado a esta Corte; y sostiene que por medio de esta acción cautelar se persigue evaluar el mérito de la decisión adoptada, lo que no resulta procedente.

Se ordenó traer los autos en relación.

CONSIDERANDO:

I.-SOBRE LA ACCIÓN CAUTELAR DEDUCIDA:

Primero: Que el recurso de protección de garantías constitucionales, consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, constituye una acción cautelar o de emergencia, destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes, que en esa misma disposición se enuncian, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, amague o moleste ese ejercicio. Luego, es requisito indispensable de la acción de protección la existencia, por un lado, de un acto u omisión ilegal -esto es, contrario a la ley- o arbitrario -producto del mero capricho o voluntad de quien incurre en él- y que provoque algunas de las situaciones que se han indicado, afectando a una o más de las garantías -preexistentes- protegidas, consideración que resulta básica para el análisis y la decisión de cualquier recurso como el que se ha interpuesto.

Segundo: Que, según lo dicho en lo expositivo, se discute la legalidad, procedencia y proporcionalidad de la sanción aplicada a la

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

Código: MXCVBZNXTKD

recurrente, consistente en la destitución de su cargo como funcionaria municipal, perteneciente al Estamento Profesional, grado 6; estando asentado y reconocido que la actora salió del país mientras hacía uso de licencia médica y que la recurrida estimó que dicha conducta constituye una vulneración al principio de probidad administrativa.

II.- COSA JUZGADA:

Tercero: Que, como primera cuestión, cabe señalar que la sanción aplicada a la recurrente dice relación con un procedimiento administrativo, ante los organismos sectoriales de salud, iniciado y finalizado durante el año 2023; organismos que en uso de sus prerrogativas legales y reglamentarias, revisaron la licencia médica folio 091006089-9, extendida por 4 días a contar del 5 de septiembre de 2023, y resolvieron que dicho instrumento y el reposo por él prescrito, era apto para producir los efectos que le son propios, esto es, justificar la ausencia de la trabajadora o funcionaria a sus labores y dar lugar al derecho a percibir el subsidio correspondiente; todo ello al tenor de lo dispuesto en el artículo 17 del Decreto N° 3 que aprueba el Reglamento de Autorización de Licencias Médicas por la COMPIN e Instituciones de Salud Previsional.

Dicho de otro modo, durante el procedimiento de revisión de la licencia médica de la recurrente, los organismos sectoriales, comenzando por la aseguradora privada de salud a la que estaba afiliada la recurrente, no ejercieron ninguna de las prerrogativas que les reconoce el artículo 21 del Decreto N° 3, disposición que en síntesis les permite solicitar antecedentes, practicar exámenes, realizar interconsultas y disponer que se visite al trabajador en su domicilio o lugar de reposo (el destacado es nuestro), y en lugar de ello, procedieron a la autorización de la licencia médica de la actora.

Cuarto: Que, en relación a lo anterior, según la abundante jurisprudencia emanada de los Tribunales, incluido el Tribunal Constitucional, se puede afirmar que los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución son aplicables al Derecho Administrativo Sancionador, de manera que existe aquí un estándar de clausura procesal, que se traduce en una exclusión de la posibilidad de juzgamiento de un hecho ante la existencia de otro juzgamiento, anterior o simultáneo, relativo al mismo hecho, restricción que se identifica, en el caso analizado, con la institución de la cosa juzgada material.

En este caso, conforme a lo reseñado, la licencia médica que se cuestiona fue examinada hace más dos años y se resolvió, con el mérito de los antecedentes que los propios organismos sectoriales decidieron recabar -o no hacerlo- que dicha licencia estaba ajustada a derecho, siendo merecedora de los efectos que le son propios.

Por lo anteriormente razonado, habiendo operado la cosa juzgada no resulta posible reabrir el procedimiento administrativo para efectuar una nueva revisión de los antecedentes, en tanto no han

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

Código: MXCVBZNXTKD

variado las circunstancias que los organismos previsionales tuvieron presentes al momento de legitimar el uso de esta licencia médica, sin que pueda considerarse que los desplazamientos, tanto dentro como fuera del país, constituyan un antecedente nuevo ya que dicho desplazamiento es coetáneo con el proceso administrativo. A mayor abundamiento, resulta indiscutido que los organismos sectoriales, no ejercieron en su oportunidad las facultades fiscalizadoras que les confiere la ley, de manera que pasar por alto la cosa juzgada implicaría aceptar que se aprovechen ahora de su propia falta de diligencia, la que también concurre para el municipio recurrido desde que la fiscalización domiciliaria también contempla como sujeto activo a la parte empleadora, que tampoco lo utilizó.

III.- GRAVE INFRACCIÓN AL DEBER DE FUNDAMENTACIÓN:

Quinto: Que, por otra parte, resulta importante recordar que el ius puniendi se rige por el principio de legalidad, el que sido soslayado por la recurrida ya que la destitución que se cuestiona carece totalmente de base normativa y la resolución que la dispone, por muy extensa que sea, carece de toda fundamentación.

En efecto y según se puede apreciar a simple vista, el Decreto Alcaldicio N° 12.104, de 2 de octubre de 2025, contiene 11 consideraciones expositivas que relatan el devenir procesal del sumario disciplinario y transcriben las actuaciones del Fiscal a cargo, pero no tiene absolutamente ninguna motivación ni razonamiento propio, pasando de lo expositivo (erróneamente señalado con la expresión "CONSIDERANDO") a la decisión de destitución; grave falencia que bastaría para acoger el recurso de protección, sobre todo teniendo presente que la parte resolutiva de dicho Decreto presenta, a lo menos, otro déficit importante al tener por configurada, por remisión al Oficio N° E89569, la siguiente infracción: "a sabiendas, se emplea una licencia médica- cuyo objetivo es el ejercicio del derecho a recuperar la salud afectada, para justificar la ausencia en el trabajo o para incrementar el período de feriado legal o cuando no se quieren emplear aquellos días de permisos de que se dispone".

Es evidente que la propuesta de la autoridad recurrida contiene tres hipótesis distintas, todas cometidas supuestamente con dolo pues se utiliza la expresión a sabiendas, a saber:

1.-justificar la ausencia en el trabajo;

2.-incrementar el feriado legal;

3.-evitar utilizar días de permisos disponibles.

Existiendo tres hipótesis distintas, cabe preguntarse en cuál de estas alternativas se encuentra la recurrente y cuál de ellas sirve de base fáctica a la sanción aplicada. Las posibilidades son al menos siete y se ignora por cuál de ellas se decantó la autoridad edilicia. Este defecto insalvable también amerita el acogimiento de la acción deducida.

IV.- VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE TIPICIDAD:

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

Código: MXCVBZNXTKD

Sexto: Que, la falta de fundamentación anotada se vincula también con los principios de legalidad y de tipicidad en tanto a la recurrente se le imputa haber infringido el principio de probidad administrativa al haber efectuado un viaje al extranjero mientras estaba con reposo médico sin explicar cuál es la razón de tales reproches ni por qué la salida del país sería una conducta censurable.

Para comprender la pobreza argumentativa de las resoluciones cuestionadas, ahora ya no desde la forma sino que desde el derecho sustantivo, hay que ser enfático al momento de afirmar que no existe en Chile ninguna norma que le proh**í**ba a las personas que hacen uso de licencia m**é**dica, salir al extranjero (el destacado es nuestro) y en este contexto, a falta de prohibición legal, resultaba imperioso que la recurrida explique por qué entonces un viaje, que no está prohibido, puede vulnerar el principio de probidad, lo que implicaría un actuar carente de honradez, de integridad y de rectitud.

En este caso no se ha dicho que la licencia médica sea falsa o que el reposo se otorgó indebidamente y ni siquiera se le imputa a la actora haber incumplido su reposo médico estando en el extranjero. Sólo se afirma, como si fuera una verdad incuestionable, que el viaje realizado atenta contra la probidad y no se explican -ni siquiera se esbozan- las razones de dicha afirmación.

S**é**ptimo: En este punto del análisis y pese a que el Decreto cuestionado nada dice al respecto, para comprender la actuación del municipio recurrido conviene recordar lo que ha ocurrido en el país con el llamado "escándalo de las licencias médicas" surgido a propósito de los listados remitidos a las diversas reparticiones del Estado por la Contraloría General de la República con los nombres de personas que desempeñan labores públicas y que salieron del país estando con licencia médica, ordenando la inmediata instrucción de sumarios disciplinarios; materia calificada anticipadamente y sin examinar cada caso por separado, como una grave irregularidad a entender de la propia Contraloría General de la República, cuya máxima autoridad señaló ante diversos medios de comunicación y también en su comparecencia ante el Senado de la República, que las licencias médicas no permiten salir del país porque se vulneran las disposiciones que obligan a realizar el monitoreo del reposo prescrito (afirmación que esta Corte no comparte según se dirá más adelante).

En la misma línea de la Contraloría General de la República, la jurisprudencia administrativa emanada de la SUSESO ha sostenido que los viajes al extranjero vulneran el derecho que tiene la entidad respectiva para ejercer las facultades fiscalizadoras respecto a las licencias médicas.

Sin embargo, la mencionada opinión administrativa no alcanza para satisfacer el principio de legalidad, ni siquiera mínimamente, no sólo por la jerarquía normativa de la misma, insuficiente para estos

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

Código: MXCVBZNXTKD

fines, sino porque implica el establecimiento de un ilícito administrativo por analogía, lo que está proscrito en nuestro derecho.

En efecto, lo que se afirma es lo siguiente: como las entidades previsionales tienen derecho a fiscalizar el uso de las licencias médicas, si el paciente viaja al extranjero se impide dicha fiscalización, lo que lleva a la conclusión de que existiría una prohibición de salir al extranjero mientras la persona se encuentra con licencia médica.

Como puede fácilmente advertirse, ante la inexistencia de una prohibición legal para salir del país con licencia médica se ha recurrido a esta especie de analogía, vulnerando con ello el principio de tipicidad, entre otros. Esta propuesta, además de quebrantar el principio de legalidad, presenta otros problemas relacionados con la coherencia del planteamiento, partiendo por la distinción entre viajes al extranjero y desplazamientos dentro del territorio nacional. En efecto, si la base de este supuesto ilícito administrativo dice relación con la imposibilidad de fiscalizar al paciente, no se entiende que sólo se haya investigado a las personas que viajaron al extranjero en circunstancias que dicha imposibilidad se aplicaría a todo aquel que no cumple el reposo en su domicilio.

Por otra parte, para que esta tesis tuviera alguna lógica, los organismos sectoriales tendrían que haber acreditado que concurrieron al domicilio del paciente y no lo encontraron, para poder tener por configurado el impedimento de fiscalización que se alega como justificación al reproche realizado para los viajes al extranjero, pero en este caso esos organismos ni siquiera ejercieron dichas facultades, razón por la cual esta Corte no comprende cómo reclaman ahora el supuesto impedimento. Más bien y tal como se adelantó, parece una forma de aprovechamiento de la propia falta de diligencia.

Octavo: Que, por otra parte, cabe recordar que el reposo médico prescrito a la persona investigada emana del profesional competente, actuando dentro de la esfera de sus atribuciones, quien en uso de los conocimientos propios de su ciencia y habiendo examinado a la persona investigada, estimó que ésta debía suspender sus actividades laborales por un tiempo determinado. Dicha licencia médica no ha sido dejada sin efecto y no existen antecedentes de que el profesional que prescribió el reposo esté siendo investigado en ninguna sede, ni penal ni administrativa, de manera que se trata de un reposo médico legítimo y sin cuestionamiento alguno. Por otro lado, no existen antecedentes que acrediten que la persona investigada incumplió con este reposo, sino que se recurre a meras conjeturas que no tienen sustento probatorio.

Noveno: Que, de acuerdo a lo razonado anteriormente, el único reproche que se le puede efectuar a la persona investigada, y sólo en el evento que se pudiera soslayar la cosa juzgada y los principios de tipicidad y de legalidad, consiste en haber incumplido el lugar de reposo y no el reposo mismo, lo que constituiría una infracción administrativa muy menor, sobre todo teniendo presente que la fijación

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

Código: MXCVBZNXTKD

de un lugar determinado donde cumplir el reposo no dice relación con la salud del paciente ni con su recuperación, sino que sólo tiene por objeto facilitar la labor fiscalizadora de los organismos respectivos, los que, tal como ya se dijo, no ejercieron tales atribuciones y al no ejercerlas, resulta indiferente el lugar físico desde donde un paciente realice el reposo prescrito. Ya sea en Arica, en Valparaíso o en el extranjero, el proceso de mejoría parece ser el mismo, sin que los desplazamientos puedan ser considerados per se y sin prueba de cargo, una irregularidad que atenta contra la probidad.

Décimo: Que, para cerrar estos razonamientos, parece importante reforzar el principio de tipicidad para decir que no basta con que una determinada conducta le parezca al juzgador (y a la opinión pública) poco prudente, irregular, o indebida, para que surja responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria, sino que resulta indispensable la existencia de una infracción a un deber o prohibición debidamente tipificado, y concurriendo los demás requisitos de dicha responsabilidad.

El caso examinado amerita una serie de reflexiones íntimamente relacionadas con el deber de imparcialidad de los órganos llamados a su examen, tanto administrativos como judiciales, siendo importante recordar que los sumarios sobre licencias médicas y viajes, se iniciaron con una investigación de movimientos migratorios por parte de la autoridad contralora sin orden judicial que habilitara tales pesquisas, para luego ordenarle a los diversos órganos de la Administración del Estado instruir sumarios disciplinarios, previa calificación de dicha conducta como irregular y atentatoria contra la probidad, organismos que rápidamente cumplieron lo que la autoridad contralora dispuso, no sólo en cuanto a la instrucción de los sumarios sino que también a la aplicación de las sanciones que se esperaba como resultado, lo que provoca una legítima duda en relación a la imparcialidad de estos juzgamientos, tal como plantea la recurrente; mismo cuestionamiento que impide exigirle que concurra a la vía administrativa para solicitar reconsideración ante la Contraloría General de la República, como señala el municipio recurrido en su informe, desde que el órgano contralor fue quien ordenó este sumario disciplinario calificando la conducta a priori como irregular.

Desde otro punto de vista, es cierto que el proceso descrito permitió sancionar a funcionarios públicos que efectivamente hicieron mal uso de sus reposos médicos en el sentido de fingir una enfermedad con el objeto de obtener una licencia que les permitiera justificar su ausencia al trabajo, saliendo así del país con fines recreacionales, conducta que efectivamente es de la máxima gravedad y que debiera haber sido pesquisada oportunamente por los órganos sectoriales a quienes la Ley les entregó las prorrogativas de fiscalización y que no las ejercieron en el momento oportuno, muy probablemente por falta de recursos para ello en el caso del sector público.

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

Código: MXCVBZNXTKD

Pero no hay que perder de vista que junto a funcionarios públicos que cometieron la irregularidad reprochada (lo que no hace desaparecer las problemáticas expuestas en relación a la legalidad, tipicidad y cosa juzgada) el asunto examinado y la forma de enfrentarlo, arrastró a otros funcionarios públicos que no incurrieron en ninguna falta o que lo hicieron en una medida que no puede ser calificada como grave o atentatoria contra la probidad administrativa.

En este último caso se encuentra la recurrente, de manera que sólo a mayor abundamiento se trae a colación el mérito de su situación particular como una funcionaria que se ha desempeñado para el municipio de Viña del Mar, sin tacha, por tres décadas y que comenzó con una larga vinculación a honorarios, es decir, con un contrato precario que por su extensión -8 años- es fácil deducir que no se ajusta a ninguna de las hipótesis en que el Estatuto Administrativo y Municipal permite dicha forma de contratación, pasando luego a la contrata (también precaria) para terminar en la Planta sólo en el año 2020, cuando llevaba 28 años de servicios prestados, luego de reunir con creces las exigencias que ha formulado la jurisprudencia administrativa y judicial para configurar la denominada "confianza legítima". Esta funcionaria, que es calificada por sus jefaturas como una profesional con gran capacidad de trabajo y excelente desempeño laboral, que cumple sus tareas de manera óptima y lidera un importante equipo de trabajo, en septiembre de 2023 presentó un cuadro gripal (que no fue desvirtuado) requiriendo reposo médico por 4 días y sintiéndose mejor al final del mismo, no vio nada que le impidiera concretar un viaje a Buenos Aires por un fin de semana, saliendo el último día del reposo. Teniendo presente estas circunstancias y el hecho cierto que el dolo imputado ("a sabiendas") no fue probado, la destitución aplicada aparece como carente de toda racionalidad y más bien cercana a la arbitrariedad.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo que dispone el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema sobre la materia, habiéndose vulnerado el debido proceso al aplicar una sanción por analogía y advirtiéndose una notoria falta de fundamentación en la decisión cuestionada, SE ACOGE el recurso de protección deducido y se dejan sin efecto los Decretos 12104 y 12685, de 2 de octubre de 2025 y 14 de octubre del mismo año, respectivamente, emanados de la recurrida, y se dispone la inmediata reincorporación a sus labores de doña [redacted], con derecho a percibir las remuneraciones del tiempo de separación.

Regístrese, comuníquese y archívese en su oportunidad.

Redacción de la ministra señora Nancy Bluck Bahamondes.

N°Protección-7347-2025.

Se deja constancia que no firma la Ministra Suplente señora Sara Covarrubias Naser, no obstante haber concurrido a la vista y al

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

Código: MXCVBZNXTKD

acuerdo de la causa, por haber cesado en sus funciones en esta Iltma. Corte de Apelaciones.

Nancy Aurora Bluck Bahamondes
Ministro
Corte de Apelaciones
Veintitrés de marzo de dos mil veintiséis
13:41 UTC-3

Eduardo ALEJANDRO MORALES ESPINOSA
Abogado
Corte de Apelaciones
Veintitrés de marzo de dos mil veintiséis
09:45 UTC-3

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

Código: MXCVBZNXTKD

Pronunciado por la Segunda Sala de la C.A. de Valparaíso integrada por Ministra Nancy Aurora Bluck B. y Abogado Integrante Eduardo Morales E. Valparaiso, veintitres de marzo de dos mil veintiseis.

En Valparaiso, a veintitres de marzo de dos mil veintiseis, 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: MXCVBZNXTKD