



Base de Dictámenes

Universidades Estatales, académicos, patrocinio de causas, representación de terceros, acciones civiles contra administración, apoderados en sede administrativa, prohibiciones

NÚMERO DICTAMEN

012120N19

NUEVO:

SI

RECONSIDERADO:

NO

ACLARADO:

NO

APLICADO:

NO

COMPLEMENTADO:

NO

FECHA DOCUMENTO

03-05-2019

REACTIVADO:

NO

RECONSIDERADO

PARCIAL:

NO

ALTERADO:

NO

CONFIRMADO:

NO

CARÁCTER:

NNN

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes 24353/2011, 9904/2015, 87891/2016, 74723/2012, ; Reconsidera parcialmente 79895/76, 2118/2002, 31267/2010, 4747/2012, 21843/2013, 79119/2014

Acción	Dictamen	Año
Aplica	024353	2011
Aplica	009904	2015
Aplica	087891	2016
Aplica	074723	2012
Reconsidera Parcialmente	079895	1976
Reconsidera Parcialmente	002118	2002
Reconsidera Parcialmente	031267	2010
Reconsidera Parcialmente	004747	2012
Reconsidera Parcialmente	021843	2013
Reconsidera Parcialmente	079119	2014

FUENTES LEGALES

Ley 18575 art/1 inc/2 Ley 18575 art/21 inc/1 DFL 3/2006 educa art/1 DFL 3/2006 educa art/7 DFL 2/2009 art/104 inc/2 DFL 3/2006 educa art/45 DFL 3/2006 educa art/49 ley 18575 art/56 inc/1 Ley 18575 art/56 inc/2 Ley 18834 art/84 lt/c Ley 18883 art/82 lt/c

MATERIA

Procede que los académicos de universidades estatales representen a terceros en acciones civiles en contra de la administración o actúen como apoderados en sede administrativa en contra de decisiones de ella, en tanto dicha actividad la realicen en cumplimiento de sus labores públicas docentes. Se reconsidera jurisprudencia acerca del alcance de la expresión "acciones civiles" en los artículos 56, inciso segundo, de la ley N° 18.575; 84, letra c), de la ley N° 18.834, y 82, letra c), de la ley N° 18.883.

DOCUMENTO COMPLETO

N° 12.120 Fecha: 03-V-2019

Se ha dirigido a esta Contraloría General el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, solicitando un pronunciamiento que determine si a los académicos del Departamento de Enseñanza Clínica del Derecho de esa casa de estudios, les resulta aplicable la prohibición de los artículos 56, inciso segundo, de la ley N° 18.575 y 84, letra c), de la ley N° 18.834.

Argumenta la institución recurrente que dichos profesores, en el ejercicio de sus labores docentes, podrían actuar como apoderados en sede administrativa en contra de decisiones de las autoridades administrativas y, además, patrocinar a particulares en causas civiles, independientemente que pueda resultar condenado pecuniariamente algún órgano de la Administración. Lo anterior, según sostiene, en virtud de la autonomía académica de esa casa de estudios, la cual prevalecería por sobre las citadas prohibiciones.

Al respecto es útil recordar que de acuerdo con lo sostenido en el dictamen N° 24.353, de 2011, de este origen la Universidad de Chile es un organismo de la Administración del Estado de aquellos a que se refieren los artículos 1°, inciso segundo, y 21, inciso primero, de la ley N° 18.575, por lo que sus autoridades y funcionarios están sujetos a las reglas sobre probidad administrativa, toda vez que ejercen funciones públicas.

Luego, cabe hacer presente que los artículos 1° y 7° de los Estatutos de la Universidad de Chile -cuyo texto refundido fue aprobado por el decreto con fuerza de ley N° 3, de 2006, del Ministerio de Educación-, en concordancia con lo prescrito en el artículo 104, inciso segundo, del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, de la misma cartera, reconoce a esa institución de educación superior su autonomía académica, esto es, la potestad para decidir por sí misma la forma como se cumplen sus funciones de docencia, así como la fijación de sus planes y programas de estudios.

Por su parte, el artículo 45 del mencionado estatuto prescribe que son académicos quienes realizan docencia superior, investigación, creación o extensión, integrados a los programas de trabajo de las unidades académicas de esa institución.

El inciso primero de su artículo 49 indica que los estudios se organizan en planes y

programas conducentes a grados académicos y a títulos profesionales, agregando que dichos estudios se llevarán a cabo a través del ejercicio de la docencia y se basará en la transmisión del conocimiento, la investigación, la creación y la extensión, garantizando la formación integral del estudiante.

En la materia, la jurisprudencia de este Ente de Control ha manifestado, entre otros, en el dictamen N° 9.904, de 2015, que la autonomía universitaria consiste en la atribución de esas instituciones de tener poder resolutorio en todo lo que se relaciona con su quehacer interno, sin perjuicio de la obligación de sujetarse a las disposiciones legales y constitucionales que sean aplicables, por lo que la Universidad de Chile -sostuvo el citado pronunciamiento- puede determinar los requisitos de aprobación de estudios y de titulación de una carrera.

En este contexto es forzoso anotar que el recurrente informa que el programa de la carrera de Derecho de esa facultad incluye dos cursos clínicos, a partir del sexto y noveno semestre, respectivamente, a fin de que los estudiantes desarrollen competencias en el dominio de la integración disciplinaria, profesional y ética, y en los cuales se atiende y patrocinan personas y comunidades, con vulnerabilidad económica o social, afectadas por conflictos en diversas áreas del derecho.

Agrega la institución requirente que, en virtud de esta actividad, es parte de la función pública de los académicos de esa facultad dirigir la asistencia jurídica de estas personas y grupos, para lo cual, junto con los estudiantes, asumen su representación en sede administrativa y judicial.

Expuesto lo anterior, y en lo que se refiere a las actividades que pueden desempeñar los servidores públicos, el inciso primero del artículo 56 de la ley N° 18.575 previene que todos los funcionarios tendrán derecho a ejercer libremente cualquier profesión, industria, comercio u oficio conciliable con su posición en la Administración del Estado, siempre que con ello no se perturbe el fiel y oportuno cumplimiento de sus deberes funcionarios, sin perjuicio de las prohibiciones o limitaciones establecidas por ley.

Añade su inciso segundo que es incompatible con el ejercicio de la función pública la representación de un tercero en acciones civiles deducidas en contra de un organismo de la Administración del Estado, salvo que los funcionarios actúen en favor de su cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad, o que medie disposición especial de ley que regule dicha representación.

Así también, la letra c) del artículo 84 de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, prohíbe al funcionario público actuar en juicio ejerciendo acciones civiles en contra de los intereses del Estado o de las instituciones que de él formen parte, salvo que se trate de un derecho que ataña directamente a él, a su cónyuge o a los parientes que indica.

Similar disposición se contiene en la letra c) del artículo 82 de la ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

De lo expuesto se desprende que el ejercicio particular de la profesión por parte de los funcionarios es, en principio, compatible con el desempeño de la función pública, siendo inconciliable en las hipótesis recién reseñadas, con las cuales se pretende evitar una confrontación de esa actividad con el interés general de la Administración del Estado (aplica criterio contenido en el dictamen N° 87.891, de 2016, de esta procedencia, entre otros).

Así, y en armonía con lo señalado en el dictamen N° 74.723, de 2012, de esta Contraloría General, para que se configuren las inhabilidades o prohibiciones que las normas en examen establecen, la representación debe desarrollarse en razón del ejercicio privado de la profesión del funcionario de que se trate, circunstancia que no tiene lugar respecto de los académicos cuando actúan en el desempeño de la labor docente que les encomienda una universidad estatal, la que, en el marco de su autonomía académica, puede definir que esta clase de actividades sea parte de uno de sus programas de estudios.

Por consiguiente, procede que los académicos del Departamento de Enseñanza Clínica del Derecho de la Universidad de Chile -y de todas las universidades estatales- ejerzan acciones civiles representando a terceros en contra de la Administración del Estado o actúen como apoderados en sede administrativa en contra de decisiones de las autoridades administrativas, por cuanto en tales casos, y en tanto dichas actividades las realicen en cumplimiento de sus funciones públicas docentes, no se verifican los supuestos a que aluden los artículos 56, inciso segundo, de la ley N° 18.575 y 84, letra c), de la ley N° 18.834.

Dicho lo anterior, y en relación con la materia analizada, resulta necesario recordar que la jurisprudencia de esta Entidad de Control, contenida, entre otros, en los dictámenes N°s 79.895, de 1976; 4.747, de 2012; 21.843, de 2013 y 79.119, de 2014, ha manifestado que las prohibiciones antes reseñadas se refieren específicamente a la defensa de las causas litigiosas de contenido patrimonial, en que la contraparte sea un organismo de la Administración del Estado y en las que exista la posibilidad de que sea condenado pecuniariamente, precisando el indicado dictamen N° 21.843, por ejemplo, que en virtud de ello el recurso de protección no se encuentra comprendido dentro del término “acciones civiles”.

No obstante, con ocasión de un nuevo estudio sobre la materia, y atendido que el establecimiento de las normas sobre inhabilidades e incompatibilidades constituye una manifestación del principio constitucional de probidad administrativa que pretende evitar que se vean comprometidos los intereses superiores del Estado en general -y no solo los pecuniarios-, se ha estimado procedente reconsiderar la aludida jurisprudencia administrativa en el sentido de entender la expresión “acciones civiles” contenida en la preceptiva antes reseñada, como comprensiva de cualquier acción judicial en contra de un organismo de la Administración, que no revista el carácter de criminal, interpretación que, por lo demás, se aviene con el tenor literal de las normas de que se trata, cuyo sentido natural y obvio no restringe su aplicación a acciones de naturaleza patrimonial.

En mérito de lo expuesto, se reconsideran, en lo pertinente, los dictámenes N°s 79.895, de 1976; 2.118, de 2002; 31.267, de 2010; 4.747, de 2012; 21.843, de 2013 y 79.119, de 2014, así como toda jurisprudencia contraria al criterio expuesto en el presente oficio.

Saluda atentamente a Ud.

Jorge Bermúdez Soto

Contralor General de la República

PREVENCIÓN DE DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

