



Contraloría General de la República

División de Coordinación e Información Jurídica

Dictamen	000210N14
-----------------	------------------

Texto completo

N° 210 Fecha: 02-I-2014

Los señores Jorge Sotomayor Cornejo y Leonardo Salazar Moya, en representación de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) solicitan un pronunciamiento acerca de la legalidad de la iniciativa gubernamental denominada CHILEATIENDE ejecutada por el Instituto de Previsión Social (IPS). Específicamente denuncian: 1) la ausencia de normativa que regule el referido proyecto; 2) las eventuales malas prácticas laborales a propósito del desarrollo de tal programa, y 3) la procedencia del uso de la “marca CHILEATIENDE”.

Se hace presente que el diputado señor Aldo Cornejo González también consulta sobre la naturaleza jurídica de la red de prestaciones en análisis y de la competencia del IPS para llevarlas a cabo.

Requeridos de informe, el IPS y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en instrumentos separados y en similares términos expresan que CHILEATIENDE es una iniciativa gubernamental para generar una ‘ventanilla única’ de atención al público y que se concibe como una red multiservicios del Estado que busca acercar las labores de las instituciones públicas a la ciudadanía, fundándose en los principios de coordinación, colaboración y de unidad de acción consagrados en el ordenamiento jurídico.

Añaden que tal proyecto tiene por objetivo garantizar el mandato constitucional de servicialidad del Estado, integrando diversos organismos horizontalmente a través de los convenios de colaboración que describen, en los que las partes se obligan recíprocamente a determinadas acciones.

Agregan que le fue encomendada al IPS la implementación de esa iniciativa a través de las modalidades presencial y no presencial (Call Center), en razón de poseer una red de cobertura nacional de atención de usuarios, así como de sus capacidades en el ámbito técnico, de recursos humanos y de experiencia, lo que no ha significado un detrimento a sus funcionarios ni de su patrimonio.

Destacan, por último, que en virtud de aquellos convenios “el IPS no desempeña tareas de otros servicios, sino que sólo presta una labor de atención y recepción, pero no decide, resuelve, determina, califica ni emite pronunciamiento alguno respecto de las solicitudes presentadas ante sus empleados, quienes las derivan al órgano competente.”.

Ahora bien, el inciso cuarto del artículo 1° de la Constitución Política de la República preceptúa que el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que ese texto fundamental consagra.

Señalado lo anterior, conviene indicar que el numeral 2° del inciso cuarto del artículo 65 de la Carta Fundamental, en concordancia con su artículo 7°, establece que es materia de ley la creación y supresión de servicios públicos o empleos rentados, así como la determinación de sus funciones o atribuciones.

Luego, el inciso primero del artículo 3° en armonía con el inciso primero del artículo 28, ambos de la ley N° 18.575 -Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado-, explicita y singulariza la forma en que la Administración del Estado, como órgano del Estado debe propender al bien común, consignando que esto lo hará atendiendo a las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal.

En ese orden de ideas, es importante advertir que las políticas gubernamentales, se traducen en el diseño e implementación de 'planes y programas', que encuentran su concretización a través de las 'acciones' a realizar por los servicios públicos, y donde generalmente a los Ministerios les compete participar en la definición de esas 'políticas públicas'.

Así, en el contexto de una 'política pública' de acercamiento de las labores del Estado al ciudadano, el programa CHILEATIENDE -diseñado y llevado adelante por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia-, ha sido ejecutado por el IPS en razón de sus capacidades técnicas, de recursos humanos y de experiencia antes anotadas.

Por su parte, es útil hacer presente que el mencionado artículo 3° de la ley N° 18.575 se encuentra contenido en el Título I de la ley en comento, "Normas Generales", aplicable a todos los órganos de la Administración, con independencia de su naturaleza, singularidades, particularidades e intensidad de su relación jerárquica con el Presidente de la República.

Enseguida, el inciso segundo de su artículo 5° previene, en armonía con el inciso segundo del anotado artículo 3°, que "Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones".

Además, una serie de preceptos constitucionales especiales reiteran esta obligación jurídica de coordinación que recae sobre los organismos de la Administración, destacando en el texto constitucional el inciso final del artículo 33 que permite al Presidente de la República "encomendar a uno o más

Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional.”; el inciso primero del artículo 112 al señalar que “Al intendente le corresponde la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región”, y el inciso octavo del artículo 118 que dispone al efecto “Los servicios públicos deberán coordinarse con el municipio cuando desarrollen su labor en el territorio comunal respectivo, en conformidad a la ley”.

Tales normas encuentran sus correlatos en las respectivas leyes orgánicas constitucionales de Gobiernos Regionales y Municipalidades, así como en legislaciones sectoriales propias de distintas entidades administrativas, y en términos generales en la existencia de informes preceptivos o facultativos que algunos entes públicos, en el contexto de un procedimiento administrativo, deba o pueda pedir el órgano instructor para la dictación del pertinente acto administrativo.

De ello se sigue que la coordinación es un deber jurídico, y no una mera recomendación, que el legislador impone a los entes públicos, para que estos la ejecuten en el estricto marco de la competencia que a cada uno le corresponde y, que en consecuencia, es un principio general que informa la organización administrativa.

En armonía con el razonamiento expuesto, el dictamen N° 6.581, de 2009, de este origen, expresó que sin perjuicio del cumplimiento del principio de juridicidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental y en el artículo 2° de la mencionada ley N° 18.575, los órganos de la Administración han de desarrollar sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones, lo que, aplicado a la actividad jurídica unilateral de los servicios, impone el respeto a los actos que cada uno de ellos ha emitido dentro de las respectivas esferas de atribuciones.

Asimismo, los dictámenes N°s. 52.097, de 2002; 9.746, de 2006 y 19.611, de 2011, entre otros, han precisado, en síntesis, que los convenios de colaboración que celebren las entidades públicas en razón del principio de coordinación suponen el desarrollo de acciones conjuntas de apoyo o asistencia, destinadas al cumplimiento de un objetivo común, en que las partes se comprometen a realizar labores específicas y complementarias, a fin de obtener resultados que beneficien a ambas, sin alterar las atribuciones que de conformidad a la ley les corresponden, ni delegar su ejercicio.

En este punto, es necesario advertir que ese mecanismo convencional no puede implicar que se afecte el ejercicio de las potestades públicas de cada organismo, las que por su naturaleza son irrenunciables, salvo que una ley autorice en forma expresa la posibilidad de encomendarlas a otra entidad (aplica criterio contenido en dictámenes N°s. 290, de 1993 y 73.819, de 2012).

Pues bien, en ese contexto normativo y jurisprudencial se estima que

constituyendo la Administración del Estado un todo armónico que debe propender a la unidad de acción, es necesario que los diversos órganos que la componen funcionen ajustando las acciones que llevan a cabo, al principio de coordinación establecido en los artículos 3° y siguientes de la ley N° 18.575, lo que no sólo implica evitar la duplicidad de labores, sino también concertar medios y esfuerzos con una finalidad común.

Dicho objetivo, en la especie, se traduce en facilitar el acceso de la ciudadanía a las distintas prestaciones de las entidades públicas a través del mecanismo de la 'coordinación' y con ello dar cumplimiento al deber de servicialidad del Estado.

También, resulta relevante tener en cuenta que el artículo 53 de la ley N° 20.255, que Establece Reforma Previsional, creó el IPS como un servicio público descentralizado, y por tanto con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se encuentra bajo la supervigilancia del Presidente de la República, a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social, cuyo objeto es, especialmente, la administración del sistema de pensiones solidarias y de los regímenes previsionales que eran administrados por el Instituto de Normalización Previsional.

Finalmente, es posible apreciar que en el orden financiero la ley N° 20.641, de Presupuestos del Sector Público para el año 2013, se refirió específicamente al proyecto en cuestión a propósito del programa "Becas y Asistencialidad Estudiantil" de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, asignación 24-01-257 "Tarjeta Nacional del Estudiante", glosa 10, previendo que "para asegurar la implementación del programa se podrán traspasar hasta \$350.000 miles al Instituto de Previsión Social, IPS, en el marco del Programa Chile Atiende".

Asimismo, la ley N° 20.713, de Presupuestos del Sector Público para el año 2014, contempló igual cita al programa en estudio y agregó un segundo reconocimiento en el numeral 5.1 de la glosa 02 común para todos los programas 02 de los Gobiernos Regionales y para el programa 03 del Gobierno Regional de Magallanes y Antártica Chilena, al expresar, en lo que importa, que con cargos a los caudales que indica se podrán financiar transferencias de recursos, entre otros, a CHILEATIENDE.

Así, en virtud del principio de coordinación y de los mencionados acuerdos de colaboración el IPS puede llevar adelante una iniciativa como CHILEATIENDE, en razón de la política gubernamental antedicha, de los convenios suscritos y de su propia esfera de atribuciones, constituyendo un canal de comunicación entre el ciudadano y un organismo dotado de poder de decisión en una determinada materia, más aun si de los propios 'acuerdos de colaboración' se desprende que el IPS no cuenta con atribuciones decisorias o resolutivas que digan relación con el ámbito de competencias de los órganos con los que suscribió tales instrumentos.

Todo lo anterior, permite dar cumplimiento al citado deber de servicialidad que

pesa sobre los entes públicos y a los deberes de eficiencia y eficacia, como principios rectores de la regulación administrativa.

En un segundo orden de ideas, respecto de las eventuales malas prácticas laborales al interior del IPS, tal denuncia alude en términos genéricos a una sobrecarga de trabajo y a una deficiente distribución de la actividad funcionaria por parte de la jefatura del servicio, no habiéndose aportado antecedentes suficientes en orden a acreditar tal aseveración.

Sin embargo, es dable advertir que las jefaturas de la institución en comento deben adoptar las medidas para que la implementación de la política en examen, a través del programa en estudio, se realice teniendo a la vista el mejor uso de los recursos financieros y humanos que la ley ha puesto bajo su tutela y en consideración al interés público comprometido.

Por último, en lo que atañe a la “marca CHILEATIENDE”, de los antecedentes tenidos a la vista, se desprende que estaría en tramitación su inscripción a solicitud del IPS, no advirtiéndose inconveniente jurídico para su utilización, en la medida, por cierto, que dicho empleo se ciña a las pautas fijadas mediante el presente pronunciamiento y a las propias funciones de ese servicio.

En igual sentido, en lo que concierne a que el IPS haya creado casillas de correo electrónico, bajo la extensión “@chileatiende.cl”, para que sean ocupadas por algunos de sus empleados, es preciso señalar que no se observa impedimento para ello, en el evento que su utilización se enmarque en el desarrollo de labores de colaboración que resulten concordantes con las consideraciones de este oficio.

Además, resulta evidente que los entes públicos han recurrido al empleo de redes sociales como una forma complementaria, gratuita y de libre acceso, que les permite relacionarse con la ciudadanía y orientarla tanto en el conocimiento como en la obtención de las prestaciones que otorgan.

De tal modo, tampoco se advierte irregularidad jurídica en este punto de la denuncia.

Finalmente, es menester indicar que a través del Mensaje del Presidente de la República N° 197-361, de 3 de septiembre de 2013, el Ejecutivo presentó un proyecto de ley que le otorga al programa en cuestión una realidad orgánica, a través de la creación de un servicio público sobre la materia. Dicho proyecto crea el Servicio Nacional de Atención Ciudadana “ChileAtiende” como un órgano público funcionalmente descentralizado.

Además, en igual iniciativa es dable anotar que en su articulado transitorio se contempla el traspaso de parte del personal del IPS a ese nuevo organismo, así como la transferencia de algunos bienes muebles e inmuebles en las condiciones que tales preceptos detallan.

Consecuente con lo expuesto y de los antecedentes tenidos a la vista, esta Contraloría General no advierte irregularidad en el diseño, implementación y

ejecución del programa CHILEATIENDE.

Transcríbase al diputado señor Aldo Cornejo González, al Instituto de Previsión Social, al Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y al Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Saluda atentamente a Ud.,

Ramiro Mendoza Zúñiga
Contralor General de la República