

C.A. de Santiago

Santiago, veintiocho de noviembre de dos mil veinticuatro.

Vistos y teniendo presente:

PRIMERO: Que, comparece Cecilia Vivanco Cerda, abogada y Directora Jurídica de la Ilustre Municipalidad de la Reina, en representación de dicha Corporación de Derecho Público, quien interpone recurso de protección en contra del Servicio Nacional del Adulto Mayor, por el acto ilegal y arbitrario consistente en el cierre del hogar Establecimiento de Larga Estadía para Adultos Mayores La Reina, donde se encuentran 41 adultos mayores vecinos de dicha comuna, estimando que este acto vulnera la garantía constitucional del artículo 19 N°1 de la Constitución Política de la República.

Relata que a comienzos de febrero del presente año, la Municipalidad de La Reina tomó conocimiento, por parte de los vecinos que se encuentran en el centro ELEAM de dicha comuna, que mediante declaración pública de fecha 23 de diciembre de 2023, la Corporación Nacional de Protección a la Ancianidad (CONAPRAM), entidad a cargo del centro, informó a sus residentes que debido a la Ley de Presupuestos del año 2024, se dispuso una rebaja del 69% de los recursos que se entregaban para el financiamiento de los doce establecimientos de larga estadía de adultos mayores vulnerables a su cargo, lo que significa que de los \$1.866.107.000 que se recibieron para la operación del año 2023, recursos que ya eran insuficientes, para el año 2024 se redujo a \$596.000.000, equivalente a \$124.500 mensuales por adulto mayor.

Ante esta situación, y por información entregada por SENAMA, CONAPRAM señaló que se veía obligada a cerrar los ELEAM que se encuentran a lo largo del país, debiendo realizar una adecuada derivación de los adultos mayores, reubicándolos en otras entidades públicas. Sin embargo, hasta la fecha de interposición del recurso, esta derivación no ha sido informada a los vecinos de la comuna, generando incertidumbre sobre su futuro, considerando además que se trata de 41 adultos mayores, todos dependientes severos, usuarios de sillas de ruedas y pañales, cuyos familiares y apoderados no cuentan con los recursos ni los medios para cuidar y hacerse cargo de ellos.

En cuanto al derecho, la recurrente señala, en primer término, que el actuar de SENAMA viola lo establecido en las obligaciones de mantención de



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

Código: BLGWXRDXRPJ

los adultos mayores en los establecimientos de larga estadía (ELEAM), vulnerando los requisitos establecidos por el D.S. N°14 de 2010 del Ministerio de Salud, al no considerar las exigencias necesarias con las que deben contar estos establecimientos. Además, transgrede el ámbito de competencias establecido en la Constitución Política, al no seguir albergando a los adultos mayores con dependencias severas, siendo obligación del Estado cuidar de ellos, no existiendo un marco legal que permita que de manera arbitraria se cierre el centro sin informar los motivos que fundan la disminución de presupuesto. Agrega que SENAMA, como órgano público encargado de dar soluciones a los adultos mayores, tiene dentro de sus funciones institucionales el proteger y garantizar sus derechos, articulando una red de servicios sociales a aquellos que se encuentren en situación de vulnerabilidad y/o dependencia.

Menciona que también se transgrede el artículo 12 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y el artículo 25 N°1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Finalmente, se refiere a lo establecido en la Ley N°19.828 que crea el SENAMA, el Reglamento Orgánico de los Servicios de Salud y la Ley N°20.584 que regula los derechos y deberes de las personas en relación a su atención de salud, respecto a que infringe la misión institucional de dicho servicio, en cuanto a fomentar la integración y participación social afectiva de las personas mayores y articular una red de servicios sociales dirigida a personas mayores en situación de vulnerabilidad y/o dependencia.

Arguye que el actuar de SENAMA es doblemente antijurídico, pues además de ser ilegal es arbitrario, al no informar cuáles son los motivos reales y fundamentos que permiten sostener la falta de financiamiento y que en la especie resulta evidente la total falta de ponderación de elementos por parte del recurrido, que hacen concluir su total falta de motivación.

En cuanto a la vulneración de garantías constitucionales, sostiene que la resolución recurrida impone un grave riesgo a la integridad física y psíquica de los 41 adultos mayores que se encuentran en el centro ELEAM La Reina, consagrada en el artículo 19 N°1 de la Constitución Política, toda vez que se desconoce el lugar donde terminarán y las condiciones en que seguirán, considerando que de acuerdo a sus cuidados paliativos requieren de un centro que supla totalmente sus necesidades, expresando que al no



contar CONAPRAM con el financiamiento que SENAMA, está retirando de manera arbitraria, los medios necesarios para dar seguridad a la integridad de los adultos mayores.

Sostiene que de acuerdo a lo informado por SENAMA, aquellos adultos mayores serán derivados a otro centro del cual se desconoce mayor información y, en caso de no ser posible, serán reubicados en sus domicilios, a pesar de que no todos tienen familiares o apoderados, y los que los tienen no cuentan con las condiciones para asegurarles el debido cuidado de acuerdo a sus patologías.

Pide, en definitiva, se acoja la presente acción de protección, y se declare que debe restablecerse el imperio del Derecho sobre la base de dejar sin efecto la resolución que recurre.

SEGUNDO: Que el Servicio Nacional del Adulto Mayor evacúe informe en el siguiente tenor.

Indica que los aportes realizados por SENAMA a CONAPRAM corresponden a recursos que anualmente la respectiva Ley de Presupuestos del Sector Público le ha asignado de manera directa a dicha corporación de derecho privado, a través de la Partida 21 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Añade que para el año 2024, efectivamente en la respectiva Ley de Presupuestos, se redujo en un 68% los recursos asignados a CONAPRAM, en comparación a los años anteriores, lo que se fundamenta en que SENAMA determinó para el ejercicio presupuestario 2024, equiparar los recursos brindados a CONAPRAM al per cápita que reciben actualmente a través de concurso público, las instituciones públicas y privadas sin fines de lucro, incluidas las Municipalidades.

A mayor abundamiento, expresa que su financiamiento no sería de manera directa sino concursable y en relación al per cápita establecido por el D.S N°15 de 2013, del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, que aprueba el reglamento del Fondo Concursable de Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores, del Programa Fondo Subsidio ELEAM de SENAMA.

Indica la recurrida que CONAPRAM cuenta con 12 Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores y que frente a este escenario, SENAMA mediante Oficio Ordinario N°691 de fecha 24 de octubre de 2023, manifestó su disposición para trabajar en conjunto y quedar a disposición para conocer el plan, acciones y plazos a seguir por la Corporación, en



relación a las medidas que determinará debido a la reducción del presupuesto. Agrega que CONAPRAN expuso la situación financiera de la Corporación y manifestó la decisión de planificar un proceso de cierre de residencias, discutiéndose 3 alternativas para construir un plan de acción conjunto que permita dar continuidad a los servicios de cuidado de las personas mayores residentes.

Expresa que en la primera alternativa, SENAMA se comprometió a asesorar y acompañar el proceso de cierre de 6 residencias; en la segunda alternativa se contempló el traspaso a través de donación al Estado de Chile de las residencias de CONAPRAN que cuenten con mayor número de plazas y que se encuentren en mejores condiciones de infraestructura; y en la tercera alternativa se propuso la entrega en concesión de las residencias que la Corporación determine a otros organismos públicos o privados que estén disponibles a concursar para la obtención de subvenciones de operación según el modelo de subvenciones de SENAMA.

Manifiesta que CONAPRAN informó a SENAMA que el directorio decidió iniciar el proceso de cierre de las 6 residencias propuestas en la primera alternativa. Agrega que, dentro del proceso de cierre de los establecimientos administrados por CONAPRAN, no se evidencia que dicha entidad haya incluido al ELEM ubicado en la comuna de la Reina.

En cuanto a la naturaleza y finalidad de la acción de protección, argumenta que la pretensión de la recurrente excede el ámbito de aplicación de esta acción cautelar al pretender utilizarla como una herramienta de control jurisdiccional constitucional, cuando lo que ocurre en la especie es el cumplimiento de una Ley de Presupuestos del Sector Público y de equilibrar en igualdad de condiciones con las otras instituciones públicas y privadas sin fines de lucro, que administran Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores y que adjudican proyectos en el Programa Fondo Subsidio ELEM de SENAMA.

Respecto a la extemporaneidad del recurso, aduce que su interposición excede del plazo fatal de 30 días corridos, contados desde que la recurrente efectivamente tuvo conocimiento, lo que consta en el oficio ORD. N°1600/02, de fecha 25 de enero de 2024, de la Dirección de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de la Reina, donde solicita al Servicio Nacional del Adulto Mayor información por el cierre del Hogar de CONAPRAN.



En relación a la inexistencia de una acción u omisión ilegal o arbitraria, expresa que SENAMA cumple con lo establecido en la Ley de Presupuestos del Sector Público, al generar las condiciones para transferirle a CONAPRAN la totalidad de los recursos que la misma le asignó directamente. Además, señala que en razón del objetivo de SENAMA se encuentra velando por la protección y el ejercicio de los derechos que le asisten a las personas mayores residentes, mediante el acompañamiento dentro del proceso de cierre de 6 ELEM informados por CONAPRAN, lo que no ha ocurrido respecto del ELEM LA REINA, porque CONAPRAN no lo incorporó dentro de los cierres informados al Servicio.

Sobre la alegada vulneración a derechos o garantías constitucionales, expresa que el proceso de cierre del ELEM nunca fue informado a SENAMA y por lo mismo, no fue incorporado en el proceso de acompañamiento al cierre que como servicio están ejecutando, dependiendo absolutamente la decisión de su administrador. Agrega que a SENAMA, como organismo del Estado, le compete velar por la integración a la sociedad, su protección y el efectivo ejercicio de sus derechos para todas las personas mayores a lo largo del país, asegurando que los recursos asignados por ley sean administrados y asignados para tal efecto, en base a mecanismos transparentes y participativos.

Pide, en definitiva, rechazar el recurso de protección deducido por la recurrente.

TERCERO: Que se solicitó informe a Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad, quien lo evacuó en el siguiente sentido:

Expone que CONAPRAN es una Corporación de Derecho Privado sin fines de lucro, cuyo objeto es atender adultos mayores vulnerables a través de diversos ELEM en todo Chile, perteneciendo casi todos ellos al quintil más bajo de la población y que carecen de todo tipo de recursos y familia que los albergue. Agrega que se financia básicamente con aportes estatales y un mínimo de aportes de privados, los cuales sumados, difícilmente logran cubrir las necesidades para todos los ELEM que poseen en el país.

Señala que desde el año 2005, CONAPRAN ha recibido aportes de SENAMA correspondientes a recursos que anualmente la respectiva Ley de Presupuestos del Sector Público le ha asignado de manera directa, lo que permitió mantener trece ELEM a lo largo de todo Chile, configurando para dicha Corporación un legítimo derecho a recibir dichos fondos, que son



absolutamente necesarios para su funcionamiento, ya que con estos sustenta la operación de los ELEM.

Manifiesta que para el año 2024, en la respectiva Ley de Presupuestos, se redujo en un 68% los recursos asignados a CONAPRAN, en comparación a los años anteriores, lo que SENAMA fundamenta en equiparar los recursos brindados a CONAPRAN al per cápita que reciben actualmente a través de concurso público, las instituciones públicas y privadas sin fines de lucro, incluidas las Municipalidades, adjudicadas dentro del Fondo Concursable del Programa Fondo Subsidio ELEM.

Alega que CONAPRAN no comparte los fundamentos de SENAMA, toda vez que pretender equiparar sin aviso ni tiempo alguno, los recursos brindados a otras instituciones sin fines de lucro, desde un modelo de asignación directa que se mantuvo sin variaciones por más de 18 años a otro de concurso público, no obedece a ninguna lógica de asignación eficiente y eficaz de recursos públicos, teniendo especial consideración lo intempestivo y abrupto del cambio. Agrega que los fondos concursables requieren el cumplimiento de plazos que CONAPRAN ni siquiera pudo advertir ante tan repentina decisión por parte de SENAMA y su asignación es insuficiente para la mantención de las personas mayores según su grado de valencia.

Sostiene que durante la tramitación de la Ley de Presupuestos del sector público para el año 2024, particularmente en octubre de 2023, CONAPRAN tomó conocimiento de la rebaja presupuestaria que SENAMA solicitó y que dejó sin financiamiento suficiente a la Corporación, lo que ha causado una severa racionalización de la operación, que se ha traducido en el cierre obligado de ya seis ELEM en todo el país.

Añade que dadas las circunstancias presupuestarias actuales y en consideración que no ha sido posible la obtención de recursos inmediatos para continuar la operación de sus ELEM, CONAPRAN se vió en la obligación de disponer el cierre de su ELEM La Reina a contar del 30 de junio de 2024.

En cuanto al plan de cierre del ELEM de La Reina, expresa que CONAPRAN se encuentra realizando todos los esfuerzos necesarios para que todos los adultos mayores puedan ser trasladados y se encuentra solicitando los apoyos respectivos para que SENAMA gestione los cupos correspondientes en sus ELEM, toda vez que dada la falta de recursos será insostenible mantener la operación de dicho ELEM.



Agrega que con SENAMA han llevado a cabo una serie de trabajos mancomunados para la reubicación de los adultos mayores en otros ELEAM que se han visto obligados a cerrar producto de la racionalización de la corporación, lo que ha sido fundamental para asegurar que los residentes continúen recibiendo la atención y el cuidado que necesitan en nuevos entornos adecuados y seguros.

Manifiesta que en el caso del ELEAM de La Reina, puede existir la posibilidad de seguir este mismo camino de colaboración con SENAMA, desarrollando un plan de reubicación efectivo que asegure que los residentes sean transferidos a otros ELEAM con todas las garantías necesarias, pudiendo este trabajo colaborativo incluir la participación de la Municipalidad de La Reina, ya que, como propietaria del inmueble donde funciona el ELEAM, tiene la posibilidad de continuar con su operación o unirse al esfuerzo conjunto con SENAMA para reubicar a los residentes en otros establecimientos adecuados.

Sostiene que el Estado tiene el deber fundamental de proteger y atender a las personas mayores, garantizando su bienestar y calidad de vida, en conformidad a las obligaciones que la Constitución y tratados internacionales vigentes le imponen, añadiendo que ante la inviabilidad del modelo operacional de CONAPRAN, provocado por el ajuste presupuestario determinado por la Ley de Presupuestos 2024, es imperativo que el Estado colabore en la atención y reubicación de las personas mayores afectadas, como se ha realizado con éxito en los ELEAM de CONAPRAN de regiones.

Finalmente, expresa que la falta de recursos financieros hace imposible mantener las operaciones del centro, que incluyen la provisión de cuidados básicos, atención médica y servicios esenciales para los residentes, poniendo en riesgo su bienestar y calidad de vida. Precisa que el cierre del ELEAM se torna inevitable, ya que los recursos financieros son imprescindibles para proteger y cuidar adecuadamente a los adultos mayores, siendo vitales para cubrir gastos de personal capacitado, medicamentos, alimentación y mantenimiento de las instalaciones, por lo que el cierre es una medida desafortunada pero necesaria ante la imposibilidad de financiar las necesidades básicas del ELEAM.

CUARTO: 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.

I.- En cuanto a la extemporaneidad

QUINTO: Que el recurso de protección debe ser interpuesto dentro del plazo fatal de treinta días corridos, *contados “desde la ejecución del acto o de la ocurrencia de la omisión o, según la naturaleza de éstos, desde que se haya tenido noticias o conocimiento cierto de los mismos”*.

SEXTO: Que la recurrente mediante Oficio ORD N°1600/02, de fecha 25 de enero de 2024, de la Dirección de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de La Reina, solicita información al Servicio Nacional del Adulto Mayor, acerca del cierre del hogar de adulto mayor de La Reina, lo que acredita que al menos con esa fecha, ya tenía conocimiento de los hechos y el recurso de protección fue interpuesto 12 de marzo de 2024.

SEPTIMO: Que de lo dicho, se desprende que el recurso fue presentado fuera del plazo que señala el Auto Acordado de la Corte Suprema, sobre tramitación y fallo del recurso de protección, motivo por el cual será rechazado por extemporáneo.

II.- En cuanto al fondo.

OCTAVO: Que sin perjuicio de lo resuelto precedentemente, esta Corte pronunciándose sobre el fondo del asunto, advierte que la actuación que se acusa de arbitraria e ilegal y que vulnera la garantía consagrada en el artículo 19 N°1 de la Constitución Política, es el cierre por parte de SENAMA, del hogar ELEAM de La Reina, que acoge a 41 personas mayores, vecinos de la comuna de La Reina, administrado por el Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad, (CONAPRAN).

NOVENO: Que la medida adoptada por la recurrida, no puede estimarse ni arbitraria ni ilegal puesto que obedece a lo manifestado en la cuenta pública, por el Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad, (CONAPRAN) administrador de los centros de larga estadía para adultos mayores vulnerables, a lo largo del país.



En este contexto y en lo que atañe al recurso, lo expuesto por la recurrida Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) y por el Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad (CONAPRAN), permite descartar cualquier tipo de ilegalidad o de arbitrariedad en su proceder, pues demuestran que la decisión adoptada no vulnera ninguna norma legal, y tampoco se sustenta en el mero capricho de la recurrida, quien por el contrario, emitió su parecer fundado en lo informado por el Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad (CONAPRAN) en la cuenta pública, acerca del cierre de varios de sus establecimientos de larga estadía para adultos mayores a lo largo del país, debido a que la Ley de Presupuestos para el año 2024, dispuso una rebaja del 69% de los recursos que se entregaban para el funcionamiento de los doce centros para adultos mayores. La falta de recursos para mantener en buenas condiciones de funcionamiento al Centro de adulto mayor de la Reina, es el motivo real que obligó a la recurrida a adoptar esta medida.

DECIMO: Que de lo expuesto precedentemente y por no configurarse en la especie el supuesto básico que justifica otorgar protección constitucional, que es la existencia de un acto u omisión que pueda ser calificado de ilegal o arbitrario, esta acción cautelar, debe ser desestimada.

Por estas consideraciones, y visto además lo dispuesto en los artículos 19 y 20, ambos de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de la Excelentísima Corte Suprema sobre Tramitación del Recurso de Protección, **SE RECHAZA**, sin costas, el recurso de protección constitucional deducido por la Ilustre Municipalidad de la Reina, y en contra del Servicio Nacional del Adulto Mayor.

Regístrese, comuníquese y archívese en su oportunidad.

Redacción de la ministro M. Loreto Gutiérrez

N°Protección-1775-2024.

Pronunciada por la **Séptima Sala** de la Itma. Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por el ministro señor Juan Cristóbal Mera Muñoz e integrada por la ministro señora María Loreto Gutiérrez Alvear y por la abogada integrante señora Sara Moreno Fernández. No firma la ministra señora Gutiérrez por encontrarse ausente.



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

Código: BLGWXRDXRPJ



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

Código: BLGWXRDXRPJ

Pronunciado por la Séptima Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministro Juan Cristobal Mera M. y Abogada Integrante Sara Genevieve Moreno F. Santiago, veintiocho de noviembre de dos mil veinticuatro.

En Santiago, a veintiocho de noviembre de dos mil veinticuatro, 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: BLGWXRDXRPJ