

2024

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

---

**Sentencia**

**Rol 14.795-2023**

[24 de octubre de 2024]

---

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR  
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 60 INCISO  
NOVENO, SEGUNDA PARTE, DE LA LEY N° 18.695, ORGÁNICA  
CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES, CUYO TEXTO  
REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO FUE FIJADO POR  
EL D.F.L. N° 1, DE 9 DE MAYO DE 2006, DEL MINISTERIO DEL  
INTERIOR

TRIBUNAL ELECTORAL REGIONAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO  
EN EL PROCESO ROL N° 7922-2021 DEL TRIBUNAL ELECTORAL REGIONAL DE  
LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO

**VISTOS:**

Que, mediante oficio N° 13.012, de 3 de octubre de 2023, el Tribunal Electoral Regional de la Región del Bío-Bío, remite auto motivado del día 2 del mismo mes y año, por el cual acciona de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 60 inciso noveno, segunda parte, de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo Texto Refundido, Coordinado y Sistemático fue fijado por el D.F.L. N° 1, de 9 de mayo de 2006, del Ministerio del Interior, transcrito a fojas 2, para que ello incida en el proceso Rol N° 7922-2021, que actualmente conoce.

**Precepto legal cuya aplicación se impugna:**

El texto de los preceptos legales impugnados dispone lo siguiente:

*“Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado fue fijado por el D.F.L. N° 1, publicado el 26 de julio de 2006, del Ministerio del Interior*

**Artículo 60. (...)**

*(...). Se entenderá, asimismo, que se configura un notable abandono de deberes cuando el alcalde, en forma reiterada, no pague íntegra y oportunamente las cotizaciones previsionales correspondientes a sus funcionarios o a trabajadores de los servicios traspasados en virtud de lo dispuesto en el decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1979, del Ministerio del Interior, y de aquellos servicios incorporados a la gestión municipal. El alcalde siempre deberá velar por el cabal y oportuno pago de las cotizaciones previsionales de los funcionarios y trabajadores señalados precedentemente, y trimestralmente deberá rendir cuenta al concejo municipal del estado en que se encuentra el cumplimiento de dicha obligación.”.*

**Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal**

Por auto motivado de 3 de octubre de 2023, el Tribunal Electoral Regional del Bío-Bío acciona de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la parte final del inciso noveno del artículo 60 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado fue fijado por el D.F.L. N° 1, de 9 de mayo de 2006, del Ministerio del Interior, para que ello incida en la causa Rol N° 7.922-2021 seguida ante dicho Tribunal. Indica que la gestión pendiente consiste en autos Rol N° 7.922-2021, en que los requirentes don Patricio Marchant Ulloa, Alcalde, y otros Concejales de la I. Municipalidad de Lota, solicitaron se declare la inhabilidad del ex alcalde don Mauricio Velásquez Valenzuela para desempeñar cargos públicos por el término de cinco años, por haber incurrido en notable abandono de sus deberes.

La anotada acción fue ejercida invocando la causal de notable abandono de deberes, por cuanto, explicaron los requirentes ante la justicia electoral, en forma reiterada no se habrían pagado en forma oportuna las cotizaciones previsionales y de salud de funcionarios municipales y del departamento de educación por parte del requerido durante su periodo alcaldicio.

Ante la solicitud, el Tribunal Electoral Regional, al formular el auto motivado de inaplicabilidad, sostiene que la redacción del precepto legal impugnado no permitiría considerar circunstancias o razones que pudieran exonerar al requerido de la sanción, constituyéndose una causal objetiva de configuración del notable abandono de deberes que puede conducir a la remoción de una autoridad elegida democráticamente y a su inhabilidad para ejercer cargos públicos por espacio de cinco años.

En este sentido, argumenta que la norma eventualmente podría implicar la vulneración del principio de presunción de inocencia consagrado en el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y del principio de legalidad, en la necesaria exigencia de elementos subjetivos del tipo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 N° 3 inciso final de la Constitución, que requiere que la conducta sancionada esté expresamente descrita en la ley.

En el caso que constituye la gestión pendiente, se agrega en el auto motivado, la norma cuestionada permitiría presumir el notable abandono de deberes por medio de un mecanismo objetivo y posibilita, por lo mismo, la aplicación de una sanción de inhabilidad sin permitir ponderar otros antecedentes.

Por ello, solicita a este Tribunal pronunciarse sobre la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad expuesta en el auto motivado, para que ello incida en la gestión invocada, y que se encuentra con la causa vista y en etapa de estudio y acuerdo.

### **Tramitación**

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala con fecha 13 de octubre de 2023, a fojas 1912, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

Posteriormente, fue declarado admisible por resolución de fojas 1954, de 31 de octubre del mismo año, confiriéndose traslados de fondo a las demás partes de la gestión invocada y a los órganos constitucionales interesados.

**A fojas 1965, por escrito de 16 de noviembre de 2023, Patricio Marchant Ulloa, Alcalde de la I. Municipalidad de Lota, y los Concejales Mauricio Torres Ferrada y Carlos Oyarce Vergara, evacúan traslado solicitando el rechazo del requerimiento.**

Anotan que el actual inciso penúltimo del artículo 60 de la Ley N° 18.695 fue introducido por el artículo 1° N° 8 letra b) de la Ley N° 20.742, y que al aprobarse, sometido a control preventivo ante este Tribunal, se habría determinado que el precepto era propio de ley orgánica constitucional y constitucional, según consta en el propio texto de la Ley N° 20.742. Dado lo señalado, anotan que la norma impugnada ya habría sido controlada por este Tribunal, determinándose su plena constitucionalidad.

Agregan que este Tribunal, en sentencia Rol N° 9431-20, de 2 de diciembre de 2021, analizó el origen y la historia fidedigna del establecimiento de la causal de notable abandono de deberes en examen, introducida mediante la Ley N° 20.742, concluyendo que su contenido y sentido se conforma con la Constitución. Por tanto, precisan, no procedería un nuevo examen sobre una materia ya zanjada.

Unido a lo expuesto, refiere que la consagración de presunciones de responsabilidad o imputación de conductas no sería inconstitucional. La Ley N° 18.695, en su artículo 60 inciso penúltimo, contempla otras figuras que también constituirían notable abandono de deberes del alcalde, como las transgresiones inexcusables, manifiestas o reiteradas a sus obligaciones constitucionales y legales, o las acciones u omisiones que causen grave detrimento patrimonial al municipio. A ello suma el deber de cumplir con el Acta de Traspaso de Gestión al cesar el cargo, cuya inobservancia también configura la causal.

Anota preceptos contenidos en otros cuerpos normativos que tipifican presunciones de notable abandono de deberes o de infracción a la probidad administrativa, como el artículo 62 de la Ley General de Bases Generales de la Administración del Estado, que contempla conductas que se estimarán como contravenciones especialmente graves al principio de probidad; el artículo 18 de la Ley N° 20.730 sobre Lobby, que sanciona como falta grave a la probidad la reincidencia en ciertas infracciones; y el artículo 4° de la Ley N° 19.886 sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, que norma como infracción a la probidad la celebración de contratos con vulneración a sus requisitos.

Acota que el Tribunal Calificador de Elecciones, en diversas sentencias, ha conocido de requerimientos fundados en la causal, sin advertir vulneraciones a la Constitución o a la ley. En tal mérito, solicita el rechazo en todas sus partes del requerimiento de inaplicabilidad.

**A fojas 1991, en presentación de 22 de noviembre de 2023, la parte de Mauricio Velásquez Valenzuela formula observaciones al requerimiento.**

Explica que no concurrirían los elementos subjetivos ni objetivos constitutivos del notable abandono de deberes imputado. Señala que constan en el respectivo proceso ante la justicia electoral antecedentes que, a su juicio, acreditan que el origen del no pago de las cotizaciones previsionales deriva de una deuda proveniente del periodo alcaldicio anterior, ejercido entre los años 2012 a 2016 por el actual alcalde y requirente de la inhabilidad, don Patricio Marchant Ulloa.

Anota que la deuda de arrastre implicó una mayor dificultad para su pago, toda vez que durante aquella administración el Ministerio de Educación retuvo a la Municipalidad de Lota los fondos de la Subvención Escolar, en conformidad a lo dispuesto en los artículos 3° y 7° de la Ley N° 19.609, al no encontrarse al día en el pago de cotizaciones desde agosto de 1998. Con ello, añade, se vio impedido de suscribir los convenios de anticipo de dicha subvención, aumentando la falta de recursos para el pago de posteriores cotizaciones. A tal efecto, precisa que los Decretos Exentos N° 1048, de 2022, y N° 218, de 2023, del Ministerio de Educación, que, si bien corresponden al periodo del alcalde Marchant, demostrarían que la retención de

fondos por no pago de cotizaciones se mantiene hasta la actualidad, aprobándose convenios mandato para entregar recursos y pagar las cotizaciones adeudadas.

Añade que, por su parte, la Tesorería General de la República también efectuó retenciones de recursos provenientes del Fondo Común Municipal, en conformidad al artículo 60 bis del D.L. N° 3.063, sobre Rentas Municipales, aumentando el déficit municipal para afrontar los pagos.

En cuanto al requerimiento de inaplicabilidad, expone que si bien el Tribunal Constitucional podría, por el efecto limitado de esta acción, pronunciarse solo sobre el caso concreto, de la lectura del libelo se desprendería que el precepto impugnado no permitiría considerar circunstancias como las expuestas que constituirían eximentes o aminorantes de responsabilidad.

De este modo, su aplicación en los términos en que se encuentra redactado el precepto podría permitir abusos, pues la sanción de cinco años de inhabilitación para ejercer cargos públicos no sería proporcional a los hechos acreditados.

Con el pronunciamiento de esta Magistratura, acota que el Tribunal Electoral requirente podría aclarar el sentido y alcance de la norma cuestionada para ponderar debidamente las probanzas rendidas y antecedentes acompañados que acreditarían que la conducta del ex alcalde no incurrió en el notable abandono de deberes que se le imputa, en atención al real origen y circunstancias que rodearon el no pago de las cotizaciones previsionales de los funcionarios municipales.

A fojas 2024, por decreto de 27 de noviembre de 2023, se trajeron los autos en relación.

#### **Vista de la causa y acuerdo**

En Sesión de Pleno de 18 de junio de 2024 se verificó la vista de la causa con la relación pública y los alegatos del abogado Álvaro González Gallardo, por la parte de Mauricio Velásquez Valenzuela, conforme fue certificado por el relator a fojas 2043.

#### **Y CONSIDERANDO:**

##### **I. SOBRE EL CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO**

**PRIMERO:** Que, el Tribunal Electoral Regional de Bío-Bío ha planteado que el inciso penúltimo del artículo 60 de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, *“eventualmente podría implicar la vulneración del principio de la presunción de inocencia y del principio de legalidad, en su vertiente relativa a la necesaria presencia de los elementos subjetivos; al expresar que se entenderá como notable abandono de*

*deberes el no pago de las cotizaciones previsionales, prescindiéndose de toda otra consideración que pudiera exonerar al alcalde de la señalada sanción. En este sentido, la redacción de la norma citada no permite tomar en cuenta las razones que pudieran llevar a no pagar las citadas prestaciones, constituyéndose en una verdadera causal objetiva de configuración del notable abandono de deberes, que puede conducir a la remoción de una autoridad elegida democráticamente” (a fs. 3). Para sostener dicha afirmación, cita el artículo 19 N°3, en cuanto garantiza que ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella. Asimismo, aduce una posible vulneración al artículo 8 N°2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra la presunción de inocencia.*

**SEGUNDO:** Que, el precepto legal impugnado ha de tener aplicación en causa Rol 7.922-2021. En el procedimiento, el alcalde de la Ilustre Municipalidad de Lota y algunos concejales han solicitado que se declare la inhabilidad del exalcalde Mauricio Velásquez Valenzuela para desempeñar cargos públicos por el término de cinco años, por haber incurrido en notable abandono de sus deberes durante su período alcaldicio, al haber incumplido reiteradamente su obligación de pagar las cotizaciones previsionales y de salud de funcionarios municipales y del departamento de educación.

En este escenario, el inciso impugnado sería decisivo, pues define qué se entiende por notable abandono de deberes, estableciendo la parte impugnada que *“Se entenderá, asimismo, que se configura un notable abandono de deberes cuando el alcalde, en forma reiterada, no pague íntegra y oportunamente las cotizaciones previsionales correspondientes a sus funcionarios o a trabajadores de los servicios traspasados en virtud de lo dispuesto en el decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1979, del Ministerio del Interior, y de aquellos servicios incorporados a la gestión municipal. El alcalde siempre deberá velar por el cabal y oportuno pago de las cotizaciones previsionales de los funcionarios y trabajadores señalados precedentemente, y trimestralmente deberá rendir cuenta al concejo municipal del estado en que se encuentra el cumplimiento de dicha obligación.”*

## **II. SOBRE EL NOTABLE ABANDONO DE DEBERES**

**TERCERO:** Que, este Tribunal ha establecido que el principio de responsabilidad es inherente al Estado de Derecho y que, respecto de las autoridades municipales cuyo título emana de una elección popular, la responsabilidad se concreta en la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (STC Rol N°9431-2020, c. 12° y ss.). En este sentido, uno de los medios que ha contemplado para hacer efectiva la responsabilidad del alcalde es la causal del notable abandono de deberes, que en el caso de aquellos alcaldes que ya hubieren cesado en su cargo, se traduce no en su remoción, en los términos del artículo 60 letra c), sino que solo en la aplicación de la causal de inhabilidad dispuesta en el inciso octavo del artículo 60 y en el inciso segundo del artículo 77.

**CUARTO:** Que, sobre el notable abandono de deberes, el Tribunal Constitucional ya ha declarado que, incluso antes de la incorporación del inciso impugnado *“la justicia electoral -siguiendo una interpretación exegética y recogiendo lo que se había expresado respecto de la causal que idéntica en sus términos se recogía en la Constitución en relación a la acusación constitucional- ha explicado que “[c]onforme a lo señalado por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la locución “notable” representa en su primera acepción, “algo digno de nota, reparo, atención o cuidado” y, en ese segundo sentido significa, “dícese de lo que es grande y excesivo, por lo cual se hace necesario repararlo en su línea”. Que por su parte, ese mismo Diccionario nos define la expresión “abandono” como acción y efecto de abandonar” y a su vez abandonar importa “dejar o desamparar una persona o cosa”; y/o “retirarse o apartarse de algo o de alguien” u “omitir” (...) por tanto, conforme a una interpretación literal, se puede desprender que la expresión “notable abandono” significa retirarse, apartarse de algo o no hacer con exceso, por lo cual se hace indispensable rectificar un asunto en su línea. Notable abandono es una omisión excesiva y digna de notar, un reparo o atención grave en el cumplimiento de los deberes esenciales” (TRICEL, Rol N° 8-1994, c. 4 y 5°)” (STC Rol N°9431-2020, c. 20°). Así, los Tribunales Electorales establecieron que debía tratarse de una “infracción grave de imperativas normas legales que obliguen al alcalde respecto de actos fundamentales para la gestión municipal, infracciones que equivalgan a abandonar la función, paralizando o entorpeciendo muy seriamente la gestión del municipio, o incurriendo derechamente en delitos, en el ejercicio del cargo” (Tribunal Electoral Sexta Región, Rol N° 2.440, sentencia de 25 de marzo de 2010, c. 3°).*

**QUINTO:** Que, en este contexto, el año 2014 la Ley N°20.742 introdujo los dos incisos finales del artículo 60, a fin de aclarar el sentido y alcance de la causal. De la lectura del penúltimo inciso, impugnado en parte, podemos notar que primero define el notable abandono de deberes en términos genéricos, para luego establecer comportamientos que *“asimismo”* se entenderán como constitutivos de esta causal, punto en el que el legislador incorpora la referencia a las cotizaciones previsionales. La segunda parte del inciso, relativa a este ámbito de la seguridad social, se incluyó a fin de otorgarles una protección más eficaz, lo que vino acompañado de modificaciones a la legislación en materia de transparencia, por *“la importancia que revisten las normas de protección a los trabajadores, y en consideración a que no existe actualmente un mecanismo que permita conocer oportunamente el comportamiento de pago de los municipios respecto a las cotizaciones previsionales de sus funcionarios y de aquellos correspondientes a los servicios traspasados de salud y educación”* (Historia de la Ley N°20.742, Mensaje en Sesión 4. Legislatura 360).

**SEXTO:** Que, tras esta reforma legal, el Tribunal Calificador de Elecciones continuó resolviendo que *“encontrándose la obligación de pagar las cotizaciones previsionales de los funcionarios y trabajadores municipales en la norma referida, cabe concluir que dicho incumplimiento, para que configure un notable abandono de deberes, debe ser reiterado y, asimismo, inexcusable, manifiesto e imputable”* (TRICEL, Rol N° 2297-2017, c. 3°). En consecuencia, con posterioridad al establecimiento de los límites que el

legislador explicitó en 2014 la jurisprudencia electoral ha reiterado que existen requisitos que necesariamente han de concurrir para que se acoja la causal, no bastando cualquier abandono de deberes del alcalde para que se declare la inhabilidad.

**SÉPTIMO:** Que, como se ve, la norma busca hacer gravoso el incumplimiento de obligaciones previsionales, pero, en caso alguno, impide que el requerido por la causal pueda hacer valer una defensa. Así, vemos que es la propia norma la que exige que haya reiteración en el incumplimiento de deberes. Luego, y como ha explicitado la jurisprudencia en la materia, aplican también las exigencias de la causal general, esto es, que sea inexcusable, manifiesto e imputable. De esta forma, si el exalcalde estima que se le está acusando del no pago de una deuda previa a su mandato, podrá argumentar la falta de imputabilidad del abandono de deberes. A lo anterior, se suma que el artículo 96 de la Constitución Política de la República dispone que los tribunales electorales regionales “*procederán como jurado en la apreciación de los hechos*”, lo que les permite mayor laxitud al apreciar los elementos fácticos del caso.

**OCTAVO:** Que, además, el precepto impugnado se da en un contexto normativo determinado. A nivel constitucional, cuenta con un claro fundamento en el artículo 19 N°16, que establece la protección del trabajador, y 19 N°18, que consagra el derecho a la seguridad social. Asimismo, otras disposiciones de la Ley Orgánica de Municipalidades demuestran la importancia que de que estas corporaciones autónomas de Derecho público cumplan con sus obligaciones previsionales, siendo una cuestión que el legislador ha entendido como prioritaria. En este sentido, el artículo 91 de la ley estatuye: “*Las obligaciones que las leyes pertinentes sobre seguridad social imponen a los empleadores, se radicarán para estos efectos en las respectivas municipalidades. (...)*”. Por último, la Corte Suprema ha declarado que “*el pago oportuno de las cotizaciones es una manifestación de la regla de eficiencia administrativa, que exige velar por la correcta aplicación de los medios públicos, en tanto el adecuado cumplimiento presupuestario es reflejo del principio de legalidad del gasto público, previsto en el artículo 56 de la Carta Fundamental.*” (SCS Rol N°16.207-202, c. 7°).

**NOVENO:** Que, la procedencia de los principios de presunción de inocencia y tipicidad, en el sentido planteado en los alegatos, es en sí misma discutible. La responsabilidad derivada del notable abandono de deberes no es penal y tampoco se trata de un caso en que el Estado esté empleando su potestad sancionatoria ante una infracción administrativa. Estamos ante un supuesto en que un órgano de naturaleza jurisdiccional ha de decidir si concurre una conducta que transgrede la Constitución o las demás normas que regulan el funcionamiento municipal, junto con cumplir las restantes exigencias que ya fueron revisadas en esta sentencia.

Sin embargo, incluso aunque estos principios fueran procedentes, no es posible afirmar que haya existido vulneración alguna, por lo que la inconstitucionalidad no se sustenta. Durante el procedimiento el exedil será considerado inocente y podrá presentar argumentos y prueba para obtener el rechazo de la declaración de notable

abandono de deberes, que tiene requisitos. Así las cosas, se trata de una norma que cuenta con densidad normativa suficiente, en que la responsabilidad funcionaria que le asiste en cuanto autoridad pública no ha de ser confundida con el deber de pago, como erróneamente sostiene la defensa del exalcalde en sus alegatos ante esta Magistratura.

**DÉCIMO:** Que, en virtud de todo lo expuesto la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad será rechazada.

**Y TENIENDO PRESENTE** lo preceptuado en el artículo 93 incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

**SE RESUELVE:**

- I. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1. OFÍCIESE.**
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE A TAL EFECTO.**

Redactó la sentencia la Presidenta del Tribunal, Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 14.795-23-INA**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señora Alejandra Precht Rorris y la Suplente de Ministro señora Natalia Marina Muñoz Chiu.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.



95D4EFED-E494-4479-AAF2-2032631621C0

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl) con el código de verificación indicado bajo el código de barras.