

2025

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol N° 15.113-24 INA

[16 de enero de 2025]

**REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DEL
ARTÍCULO 134, INCISOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA LEY N°
18.883, SOBRE ESTATUTO ADMINISTRATIVO PARA
FUNCIONARIOS MUNICIPALES**

ANA MARÍA JARA DELVA

**EN EL PROCESO SEGUIDO ANTE LA EXCMA. CORTE SUPREMA, POR RECURSO
DE APELACIÓN DE PROTECCIÓN, BAJO EL ROL N° 252.274-2023**

VISTOS:

Introducción

A fojas 1, con fecha 11 de enero de 2024, Ana María Jara Delva deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 134, incisos primero y segundo, de la Ley N° 18.883, sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, en el proceso seguido ante la Excma. Corte Suprema, por recurso de apelación de protección, bajo el Rol N° 252.274-2023.

Preceptiva legal cuya aplicación se impugna

La preceptiva legal cuestionada dispone:

Art. 134, incisos primero y segundo, de la Ley N° 18.883:



“En el curso de un sumario administrativo el fiscal podrá suspender de sus funciones o destinar transitoriamente a otro cargo dentro de la misma municipalidad y ciudad, al o a los inculcados, como medida preventiva.

La medida adoptada terminará al dictarse el sobreseimiento, que será notificado personalmente y por escrito por el actuario, o al emitirse el dictamen del fiscal, según corresponda.”

Antecedentes y conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal Constitucional

En cuanto a la gestión judicial en que incide el requerimiento, consigna la requirente, señora Jara Delva, Profesora General de Educación Básica, que ésta consiste en un recurso de apelación interpuesto por ella en contra de la sentencia definitiva de 16 de diciembre de 2023, pronunciada por la I. Corte de Apelaciones de Concepción en causa sobre recurso de protección (Rol Protección 19.609-2023), y que rechazó la acción constitucional interpuesta por la actora en contra de doña Silvana Troncoso Muñoz.

A fojas 3 se indica que *“la I. Corte de Apelaciones de Concepción precisamente al estimar que resulta aplicable a mi representada el artículo 134 de la Ley 18.883, de ahí que, es precisamente la aplicación del referido precepto absolutamente decisoria para la gestión judicial pendiente, debiendo además hacer presente a Us. Excma. que el recurso de apelación interpuesto por mi representada se fundamenta también a la improcedencia de aplicar el referido precepto legal”*.

Explica la requirente señora Jara Delva, que fue designada mediante concurso de Alta Dirección Pública en el cargo de Directora Titular del Establecimiento Educacional La Greda de la comuna de Penco, Región del Bío Bío, función que desempeña desde el mes de marzo del año 2022 de manera ininterrumpida.

Añade que, la funcionaria municipal y parte recurrida en el Recurso de Protección, señora Silvana Troncoso Muñoz fue designada por el Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Penco, don Víctor Hugo Figueroa Rebolledo, como fiscal en un sumario administrativo destinado a *“establecer las circunstancias y responsabilidades funcionarias en los hechos expuestos en las presentaciones de los funcionarios y otros antecedentes que inciden directamente en las relaciones inter laborales de la Escuela La Greda de la comuna de Penco enunciados en el punto N° 2 de los vistos”*, lo anterior, en virtud de Decreto Alcaldicio N° 821 dictado con fecha 21 de marzo del año 2023.

En ese contexto, con fecha 27 de junio de 2023 la Fiscal Sra. Troncoso Muñoz decidió formular cargos contra la requirente por supuestamente haber cometido conductas de acoso laboral en contra de tres funcionarios del establecimiento educacional referido, del cual es Directora, pero además de la referida formulación de cargos en el mismo acto administrativo se resolvió:



“Atendido el estadio procesal en que se encuentra la investigación, y en atención a los antecedentes obtenidos durante la presente investigación que podrían constituir indicios graves de la existencia de responsabilidad administrativa, ello sin perjuicio de lo que se establezca al finalizar el proceso, se considera no adecuado mantener a la Directora de la Escuela La Greda, Ana María Jara Delva, en ejercicio de su cargo y visto lo dispuesto en el art. 134 de la ley 18.883, se ordena como medida preventiva SUSPENDER DE SUS FUNCIONES A CONTAR DE LA FECHA DE SU NOTIFICACIÓN A DOÑA ANA MARÍA JARA DELVA”. (fojas 4)

La referida resolución fue notificada a la actora de inaplicabilidad el día 17 de agosto de 2023, en dependencias del mismo establecimiento educacional en que presta servicios como Directora, informándosele que, a contar del día 18 de agosto de 2023, no podía presentarse a cumplir sus funciones directivas ni concurrir bajo ningún respecto al establecimiento educacional.

Ante ello la requirente indica que por presentación de 22 de septiembre de 2023, solicitó a la Fiscal Troncoso se dejare sin efecto la medida de suspensión de funciones y, teniendo en especial consideración, la absoluta falta de antecedentes así como la improcedencia de la medida adoptada por la recurrida, atendido que NO resultaba aplicable a mi representada el artículo 134 de la Ley N°18.883, se dejare igualmente sin efecto en esta parte la resolución, a lo que se resolvió por la Fiscal (por resolución de 6 de octubre de 2023) *“No ha lugar, por ahora”*.

Es, precisamente, respecto de esta última resolución de la Fiscal que la requirente señora Jara Delva accionó de protección ante la I. Corte de Apelaciones de Concepción, alegando, entre otras cuestiones, el hecho de no resultar aplicable a su parte el artículo 134 de la Ley N°18.883, que regula el Estatuto de los Funcionarios Municipales, atendido que mi representada doña Ana María Jara Delva tiene la condición de Docente-Directivo de un establecimiento municipal, resultándole aplicable las disposiciones de la Ley N°19.070 que establece el Estatuto Docente.

Sin embargo, en sentencia definitiva pronunciada con fecha 11 de diciembre de 2023, la Corte de Apelaciones rechazó el recurso de protección interpuesto, declarando que a la actora sí le resulta aplicable el artículo 134 de la Ley N°18.883.

Ante ello, la actora apeló, encontrándose la causa en recurso de protección pendiente de resolver en segunda instancia por la E. Corte Suprema, donde la disposición impugnada de inaplicabilidad es igualmente de aplicación decisiva; encontrándose la causa suspendida conforme a lo decretado por la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional, con fecha 16 de enero de 2024.

En seguida, en cuanto al conflicto constitucional alega la parte requirente que la aplicación del reprochado artículo 134, incisos primero y segundo, del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales (Ley N° 18.883), en el caso concreto, resulta contraria al debido proceso que a todas las personas garantiza el artículo 19, N° 3, inciso sexto, de la Constitución Política de la República.



Alega la actora que, al establecer el artículo 134 de la Ley N° 18.883 la facultad para el Fiscal designado en el sumario administrativo de suspender al funcionario inculpado como medida preventiva sin establecer ninguna exigencia para imponer una medida preventiva tan gravosa como esa, la ley ha otorgado al Fiscal una facultad discrecional que puede ejercer de modo completamente arbitrario como ha ocurrido en el caso sublite, toda vez que la requirente ha sido separada de sus funciones con base en un sumario administrativo que al momento en que le fue notificada su suspensión le era completamente desconocido y, peor aún, una vez se accedió al sumario administrativo, se logró constatar la absoluta falta de antecedentes para considerar que la decisión por parte de la Fiscal de suspenderla de sus funciones no fue de carácter arbitraria, más aún, cuando los hechos investigados datan del año 2022; agregando la requirente que la discrecionalidad y arbitrariedad que permite la norma cuya inaplicabilidad se solicita, queda en evidencia cuando se analizan los fundamentos invocados por la Fiscal para determinar la suspensión en sus funciones, como lo es que la Fiscal estimó la concurrencia de una verdadera presunción de responsabilidad administrativa en su contra.

Así, se alega que indudablemente en el caso sometido a su conocimiento, ante la falta de requisitos de imposición en la redacción del artículo 134 de la Ley 18.883, éste puede ser aplicado al mero capricho del Fiscal y por las razones que arbitrariamente pudiera estimar, que en el caso de autos se trata de un verdadero juicio anticipado, lo que además es validado por la Corte de Apelaciones de Concepción, al fallar que la decisión de la Fiscal está exenta de ilegalidad o arbitrariedad.

Añade la actora a fojas 8 que la medida preventiva del artículo 134 de la Ley 18.883 consistente en la suspensión de funciones se constituye una verdadera sanción anticipada, toda vez que, como ha sido resuelto por la Jurisdicción, la requirente se encuentra sometida a las normas de la Ley N°19.070 que regula el Estatuto Docente y, en virtud de la cual, la remisión a las normas de la Ley N°18.883 es solo procedimental y no alcanza a las sanciones, es por lo anterior que, en el hipotético de tener que determinarse una sanción en contra de mi representada, la única sanción posible sería el término de la relación laboral de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley N°19.070, la cual, desde luego puede ser asimilada a la suspensión de funciones con que actualmente se encuentra la requirente, pues ambas involucran, en los hechos, la pérdida del derecho al trabajo.

Tramitación y observaciones al requerimiento

El requerimiento fue acogido a tramitación y declarado admisible por la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional, conforme consta a fojas 84 y 95; ordenándose asimismo la suspensión del procedimiento en la gestión concernida.

A fojas 91, evacua traslado en sede de admisibilidad la parte requerida de la Fiscal señora Silvana Troncoso Muñoz, instando en dicha etapa procesal



-ya precluida- por la inadmisibilidad conforme a las causales del artículo 84 N°s 4, 5 y 6 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal Constitucional.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, no fueron formuladas observaciones al libelo dentro de plazo legal.

Vista de la causa y acuerdo

Con fecha 5 de abril de 2024, a fojas 103, fueron traídos los autos en relación.

En audiencia de Pleno de 19 de junio de 2024, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el señor Relator. Con la misma fecha se adoptó el acuerdo, quedando la causa en estado de sentencia.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que se ha planteado en este requerimiento que la aplicación al caso concreto de lo dispuesto en el artículo 134, incisos primero y segundo, de la Ley N° 18.883, sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, sería inconstitucional por vulnerar el artículo 19 N° 3, inciso sexto, de la Constitución Política de la República.

Según señala la requirente ello se basa, entre otros argumentos, en que, “/.../ indudablemente en el caso sometido a su conocimiento, ante la falta de requisitos de imposición en la redacción del artículo 134 de la ley 18.883 éste puede ser aplicado al mero capricho del Fiscal y por las razones que arbitrariamente pudiera estimar, que en el caso de autos se trata de un verdadero juicio anticipado, valida lo anterior que, habiéndose alegado esta circunstancia ante la Iltma. Corte de Apelaciones de Concepción el referido tribunal de alzada decide validar la decisión de la Fiscal como exenta de ilegalidad o arbitrariedad, pudiendo afirmar que, en la especie, nos encontramos ante una norma cuya aplicación en un procedimiento administrativo sancionador puede ser aplicada por el Fiscal de manera discrecional, sin imponer si quiera, un requisito de fundamentación del acto administrativo”. (Cfr. Fojas 8 del expediente).

SEGUNDO: Que, cabe precisar que la suspensión del investigado o del formulado de cargos en un procedimiento administrativo disciplinario no constituye una sanción sino una medida provisoria de carácter cautelar y que debe, al igual que todos los actos administrativos, respetar el principio de juridicidad, ser fundado, razonable y proporcional, todos ellos aspectos que



pueden, en su caso, ser revisados en las instancias administrativas o judiciales respectivas en caso de haber sido dispuesta con infracción de la normativa aplicable.

TERCERO: Que, siendo la suspensión de funciones una medida preventiva utilizada en el ámbito de las potestades disciplinarias de la Administración Pública durante procedimientos investigativos de responsabilidad funcionaria, como los sumarios administrativos, se distingue de las sanciones administrativas tanto en su naturaleza como en su finalidad, al ser una medida cautelar temporal que está regulada en normas procedimentales que regulan, en específico, el procedimiento administrativo disciplinario y que tiene por finalidad el resguardo de la investigación disciplinaria, el debido funcionamiento del órgano público comprometido o la protección de los denunciantes, en su caso.

CUARTO: Que, lo anterior emana de la normativa aplicable en la especie y respecto de ella la Contraloría General de la República ha señalado, en virtud de su facultad dictaminante que: “Al respecto, debe recordarse que la suspensión preventiva obedece al ejercicio de una facultad que la normativa jurídica otorga al fiscal durante el curso de un sumario administrativo, es decir, el impedimento tiene su origen en el legítimo ejercicio de una atribución establecida en resguardo de la Administración, por lo que tal proceder no puede considerarse al margen de la legalidad vigente sobre la materia. Además, es menester señalar que según la normativa tal medida es excepcional y tiene por objeto resguardar el éxito de la investigación, cuando los hechos indagados comprometen al afectado o la gravedad de los mismos lo aconsejan/...” (Cfr. dictamen 495113N24 de 31 de mayo de 2024).

QUINTO: Que, la aplicación de la norma que sería inconstitucional según la requirente se basaría en dos aspectos. El primero la asimilación de la suspensión a una sanción administrativa y, en este sentido, la consideración de que la forma de imposición de esa supuesta sanción vulneraría el justo y racional procedimiento. Respecto de esta alegación ella no se produce puesto que, si bien las normas que forman parte del justo y racional procedimiento en los sumarios administrativos, se aplican tanto a los actos trámite como al acto terminal que lo integran y, por ende, se aplicaría a la suspensión preventiva, en su imposición se cumple con el debido procedimiento en tanto se verifiquen sus elementos integrantes conforme a las normas de derecho administrativo que la regulan como acto administrativo y, especialmente, con las garantías establecidas para los investigados en esos procedimientos.

SEXTO: Que, los autores que han escrito sobre el derecho administrativo disciplinario en Chile han estado de acuerdo, en que las garantías de los investigados o de los formulados de cargos en los procedimientos disciplinarios



están establecidos en el Estatuto Administrativo, ya sea general o municipal, y se aplica el ordenamiento que rige la actuación administrativa, se señala a este respecto que “el ejercicio de la potestad disciplinaria debe ser complementado con otras normas y principios generales, como la Ley N° 19.880, que conlleva la aplicación supletoria de diversos principios y técnicas procedimentales como las garantías que irradian de la propia Carta fundamental por aplicación del principio de supremacía constitucional” (GÓMEZ, Rosa Fernanda. 2021. Infracciones y sanciones administrativas, Der Ediciones, pp.143-144).

Asimismo, cabe mencionar que la aplicación del debido procedimiento ha sido considerada, en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aplicable a diversos procedimientos administrativos, entre ellos a los disciplinarios, extendiéndolo a diferentes ámbitos de actuación del Estado, ya que puede haber una afectación de derechos en cualquiera de ellos y no sólo en el ámbito judicial, así se señala que: “De esta manera, la Corte se ha pronunciado sobre el proceso de titulación de tierras de un pueblo indígena, el proceso administrativo sancionatorio de carácter laboral, uno relativo a la cancelación de nacionalidad, procesos seguidos por órganos electorales sobre la inscripción de candidatos, los que determinan la situación migratoria de un extranjero, procesos disciplinarios de fuerzas armadas o policiales, procedimientos decisorios de entrega de información pública, la inhabilitación política, las labores de una comisión decisoria sobre prestaciones económicas y hasta a un procedimiento de juicio político llevado a cabo por el Congreso de la República para destituir magistrados del Tribunal Constitucional” (SALMÓN, Elizabeth, BLANCO Cristina. 2012. El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, p. 86).

SÉPTIMO: Que, este Tribunal se ha pronunciado en el mismo sentido en diversas sentencias estimado plenamente aplicable la garantía de un justo y racional procedimiento a aquellos de carácter disciplinario, ya sea aquellos instruidos por órganos administrativos como por instancias del Poder Judicial con relación a jueces y funcionarios (Cfr. STC. 747-07 y STC 3056-16).

OCTAVO: Que, respecto a la segunda alegación, esto es, que habría una aplicación normativa errónea en el caso concreto, cabe mencionar que la Ley N° 20.501, en virtud de su artículo 1 número 27 letra a), señaló que se modificaba el artículo 72 de la Ley N° 19.070, que aprobó el Estatuto de los profesionales de la educación, de la siguiente forma:

“a) En el inciso primero: i. Reemplázase la letra b) por la siguiente:

“b) Por falta de probidad, conducta inmoral, establecidas fehacientemente en un sumario, de acuerdo al procedimiento establecido



en los artículos 127 al 143 de la ley N° 18.883, en lo que fuere pertinente, considerándose las adecuaciones reglamentarias que correspondan.

En el caso que se trate de una investigación o sumario administrativo que afecte a un profesional de la educación, la designación del fiscal recaerá en un profesional de la respectiva Municipalidad o Departamento de Educación Municipal o de la Corporación Municipal, designado por el sostenedor."

NOVENO: Que, conforme a lo señalado, en procedimientos disciplinarios en que se investiguen hechos que puedan implicar, en su caso, falta de probidad o conducta inmoral, corresponderá aplicar las normas establecido en los artículos 127 al 143 de la Ley N° 18.883, sin perjuicio de las normas reglamentarias que se puedan dictar al efecto. Es decir, en el procedimiento disciplinario se aplican las normas procedimentales que señala la normativa de ese estatuto jurídico que se basa en la relación especial de sujeción entre los funcionarios y los órganos administrativos en los cuales se desempeñan.

DÉCIMO: Que, no habiendo ninguna norma reglamentaria que excluya o modifique la aplicación del artículo impugnado, esto es, el art. 134, incisos primero y segundo, de la Ley N° 18.883, ella sería aplicable de darse los supuestos que contempla la ley y su cumplimiento deberá ser apreciado y resuelto por el juez de fondo y no en esta sede de inaplicabilidad.

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:

- 1) QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1, EN TODAS SUS PARTES.**
- 2) QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA. OFÍCIASE AL EFECTO.**
- 3) QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR**

PREVENCIÓN



La Ministra señora CATALINA LAGOS TSCHORNE previene que, sin perjuicio de concurrir a la decisión adoptada por el Tribunal para rechazar el requerimiento de autos, considera que la alegación de verse infringido el artículo 19 número 3 del texto constitucional debe ser rechazada por no incidir la aplicación del precepto impugnado en el ámbito normativo de la garantía constitucional invocada, en virtud de las siguientes consideraciones:

1° Que, la requirente alega que la aplicación del precepto legal impugnado en la gestión pendiente vulnera el debido proceso garantizado en el artículo 19 número 3 inciso sexto del documento constitucional, en tanto establece la posibilidad de suspender de sus funciones al funcionario respecto del que se sigue un sumario administrativo, sin que se exija el cumplimiento de requisitos que permitan dar cuenta de la razonabilidad de una medida tan gravosa. En este sentido, se reclama que se trataría de una facultad discrecional que se entrega al fiscal a cargo del sumario, que puede ejercerse de manera arbitraria, como habría ocurrido, según se indica, a su respecto (fojas 7).

2° Que, como se explicará en lo que sigue, esta Ministra considera preciso rechazar tal alegación de la requirente, sin que resulte procedente entrar a analizar si el precepto impugnado se ajusta a la disposición constitucional del inciso sexto del artículo 19 número 3 de la Constitución, toda vez que se trata de un precepto legal que delimita la fisonomía de un procedimiento que no se encuentra comprendido por el instituto del debido proceso garantizado por nuestra Carta Fundamental.

3° Que, en el ejercicio de sus atribuciones de control normativo, este Tribunal es llamado a analizar la constitucionalidad de un precepto -o de la aplicación de un precepto, tratándose de la atribución consagrada en el artículo 93 número 6 de la Carta Fundamental- utilizando el texto constitucional como parámetro de control. En este sentido, el análisis de constitucionalidad debe fundarse en el mencionado texto, en tanto las fronteras de lo que pueda considerarse una interpretación razonable de la Constitución a la hora de realizar el control, vienen dadas por las fórmulas que dicho documento contiene.

En esta línea, es fundamental constatar que los términos empleados por el inciso sexto del artículo 19 número 3 dificultan una paráfrasis como aquella planteada por la parte requirente, en la medida que refieren al ámbito normativo del debido proceso como garantía constitucional aplicable a los procesos jurisdiccionales, lo que se evidencia sobre todo si se atiende a la terminología utilizada por la primera parte del precepto, que alude a “*un órgano que ejerza jurisdicción*”, lo que refiere, precisamente, a una función ejercida por los tribunales que administran justicia en el territorio de la República, de acuerdo con la terminología del artículo 77 de la Constitución, a los que pertenece exclusivamente “*la facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado*” (artículo 76 inciso 1 de



la Constitución). En este sentido, se constata que los términos empleados deslindan el contenido de los estándares de racionalidad y justicia exigibles en los procedimientos seguidos ante tribunales de justicia, en el ejercicio de su función jurisdiccional. Por el contrario, en el caso de autos nos encontramos frente a un procedimiento administrativo de carácter disciplinario, cuya instrucción y decisión corresponde a la Administración, a través de los funcionarios del servicio público en cuestión, designados por ley para ello (en este caso, la Municipalidad).

4° Que, a mayor abundamiento, cabe enfatizar que, tal como plantea el voto de mayoría, las garantías que rigen en el ámbito de los procedimientos disciplinarios *“están establecidos en el Estatuto Administrativo, ya sea general o municipal”*, siendo complementadas en virtud de otras reglas generales, como aquellas establecidas en la Ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de Los Órganos de la Administración del Estado (considerando 6°). Sin embargo, tales normativas no corresponden a configuraciones legales del debido proceso en tanto derecho constitucional de instituto.

En virtud del derecho consagrado en su artículo 19 número 3 inciso sexto, nuestra Carta Fundamental establece respecto de los tribunales de justicia un principio de legalidad procedimental, en virtud del cual no sólo mandata exclusivamente al legislador para diseñar los procedimientos jurisdiccionales, sino que también requiere que dicho diseño cumpla con el estándar de debido proceso, expresado, como ya se mencionaba, en los conceptos de racionalidad y justicia.

Sin embargo, a diferencia del principio de legalidad procedimental que rige respecto de los tribunales de justicia, que se extrae de la fórmula constitucional que consagra el derecho al debido proceso, el principio de legalidad procedimental que rige respecto de la Administración del Estado se determina en virtud de lo dispuesto por el artículo 65 del texto constitucional, que señala que son materias de ley *“18) Las que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública”*.

5° Que, como explican Carbonell y Letelier, los intentos por extender la aplicación del debido proceso desde el ámbito jurisdiccional hacia el ámbito administrativo, se han dado sobre todo respecto del ejercicio de las potestades sancionatorias de la Administración. En este sentido, se ha pretendido igualar el ejercicio de la función jurisdiccional con el normal y frecuente desenvolvimiento de las funciones administrativas, lo que resulta erróneo, en tanto se trata de tareas y lógicas institucionales relevantemente distintas. De esta manera, *“[m]ientras la Administración tiene facultades para elegir los medios que utilizará para lograr objetivos políticamente informados, los*

tribunales no gozan de esa posibilidad. Son ellos siempre aplicadores de la ley” (CARBONELL, Flavia; LETELIER, Raúl. 2020. Debido proceso y garantías jurisdiccionales. En: C. Salgado y P. Contreras (eds.): *Curso de Derechos Fundamentales*. Valencia: Tirant Lo Blanch, p. 374).

Así, en el caso de la Administración, la ley le fija objetivos y la provee de medios de actuación (no le impone deberes específicos de actuación). A diferencia de lo que sucede con los tribunales, respecto de los cuales la ley determina qué deben hacer y cómo. Por lo mismo, un procedimiento administrativo no puede ser asimilado un proceso jurisdiccional, lo que, a mayor abundamiento, resulta plenamente comprensible si se advierte que *“la primera y más básica garantía de un debido proceso, esto es, la de ser juzgado por un tercero imparcial, sea completamente impracticable en el ámbito administrativo. La Administración, en efecto, no ve con imparcialidad el mundo del derecho, en tanto no puede serle privado el designio previo de aplicar los lineamientos políticos que la informan. Es por ello que la Administración puede dosificar su potestad sancionadora, puede elegir a los sujetos que inspeccionará o puede desechar los casos que, por consideraciones de bien común, no propenden a un mejor y más eficiente refuerzo de las obligaciones administrativas”* (Ibid., p. 375).

6° Que, a su vez, resulta relevante destacar que el artículo 134 de la Ley N° 18.883, que establece el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, que se impugna en estos autos, forma parte de las disposiciones que configuran un procedimiento administrativo de carácter disciplinario.

El sumario administrativo en este contexto corresponde a un medio que la ley le otorga al jerarca de un servicio público (en este caso, al alcalde como “jefe de servicio” de la municipalidad), para ejercer su potestad disciplinaria. Por lo mismo, es conveniente recordar que si bien el sumario es instruido por el fiscal (designado por el alcalde), la decisión final no recae en el fiscal, sino, precisamente, en el alcalde, en tanto jerarca del servicio, de conformidad con los artículos 137 y 138 de la Ley N° 18.883.

7° Que, si bien tanto la potestad sancionatoria como la potestad disciplinaria corresponden al ejercicio de la función administrativa, son distinguibles en tanto la primera se orienta a sancionar, -esto es, a hacer efectivo el reproche que se sigue como consecuencia de la ilicitud de la conducta del administrado-; mientras que la segunda no se orienta a sancionar (al menos no en lo principal), sino a velar por el cumplimiento de los deberes funcionarios, para efectos de permitir el correcto funcionamiento del servicio; y, en la medida que se acredite una infracción a dichos deberes, corresponderá hacer efectiva la responsabilidad administrativa del funcionario mediante la imposición de una medida disciplinaria. En palabras de Valdivia, se busca, sobre todo, *“corregir el funcionamiento mismo del aparato administrativo”* (VALDIVIA, José Miguel. 2018. Manual de Derecho Administrativo. Valencia: Tirant Lo Blanch, p. 135).



Por su parte, la Contraloría General de la República ha señalado que *“los procesos disciplinarios constituyen los medios idóneos con que cuenta la Administración para hacer efectiva la responsabilidad del servidor que infringe sus obligaciones y deberes funcionarios y cuya finalidad es permitir que el instructor recabe todos los antecedentes que sean necesarios para el adecuado desarrollo y término de su cometido”* (Dictamen N° 16.380).

Estas consideraciones resultan relevantes pues permiten observar que un procedimiento administrativo disciplinario distaría aún más que un procedimiento administrativo sancionatorio del proceso jurisdiccional que corresponde al ámbito normativo propio del debido proceso.

8° Que, finalmente, cabe señalar que el margen de discrecionalidad que se otorga al fiscal en virtud del precepto impugnado en estos autos resulta compatible con la razón de ser de este tipo de procedimientos, que no buscan, como se daría en un proceso jurisdiccional, la aplicación imparcial del derecho, sino más bien, su aplicación para la consecución de una finalidad administrativa, que en el caso de los procedimientos disciplinarios, dice relación con la corrección de la conducta funcionaria y el adecuado funcionamiento del servicio.

A mayor abundamiento, si bien como ya se mencionaba, un procedimiento disciplinario como aquel que regula la Ley N° 18.883 gira en torno al ejercicio de la potestad disciplinaria del jerarca (en este caso, el alcalde), resulta pertinente que la decisión acerca de las medidas preventivas que proceda decretar recaiga en el fiscal, pues la ley delega en él la instrucción del procedimiento, respecto del cual, el alcalde sólo tomará parte activa una vez emitido el dictamen del fiscal que propone la decisión. Si bien en último término tal decisión corresponde sólo al alcalde, se comprende que la ley haya buscado evitar que pueda adelantar un juicio a través de la dictación de medidas preventivas, radicando la competencia para dictarlas en el fiscal.

Redactó la sentencia la Suplente de Ministro señora NATALIA MUÑOZ CHIU, y la prevención, la señora Ministra que la suscribe.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 15.113-24 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.



D9D69325-2BFE-450E-83FE-7E43C724A7C6

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.