

0000417

CUATROCIENTOS DIECISIETE



2023

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 13.420-2022

[16 de agosto de 2023]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 69, INCISO
FINAL, DE LA LEY N° 18.883, ESTATUTO ADMINISTRATIVO PARA
FUNCIONARIOS MUNICIPALES

KAREN NICOLE SOLIZ BRAVO

EN EL PROCESO RIT T-6-2022, RUC 22-4-0377642-8, SEGUIDO ANTE EL
JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE SAN MIGUEL

VISTOS:

Que, a fojas 1, con fecha 2 de julio de 2022, Karen Nicole Soliz Bravo acciona de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 69, inciso final, de la Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, para que ello incida en el proceso RIT T-6-2022, RUC 22-4-0377642-8, seguido ante el Juzgado de Letras del Trabajo de San Miguel.

Precepto legal cuya aplicación se impugna:

“Ley N° 18.883,

(...)

“Artículo 69. Por el tiempo durante el cual no se hubiere efectivamente trabajado no podrán percibirse remuneraciones, salvo que se trate de feriados, licencias, permiso postnatal parental o permisos con goce de remuneraciones, previstos en este Estatuto, de suspensión preventiva contemplada en el artículo 134, o de caso fortuito o fuerza mayor. Mensualmente



deberá descontarse por los pagadores, a requerimiento escrito del jefe inmediato, el tiempo no trabajado por los empleados, considerando que la remuneración correspondiente a un día, medio día o una hora de trabajo, será el cociente que se obtenga de dividir la remuneración mensual por treinta, sesenta y ciento noventa, respectivamente.

Las deducciones de rentas motivadas por inasistencia o por atrasos injustificados, no afectarán al monto de las imposiciones y demás descuentos, los que deben calcularse sobre el total de las remuneraciones, según corresponda. Tales deducciones constituirán ingreso propio de la municipalidad empleadora.

Los atrasos y ausencias reiterados, sin causa justificada, serán sancionados con destitución, previa investigación sumaria.”.

(...)

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

La requirente refiere formar parte de la planta de profesionales de la Municipalidad de La Granja y desempeña funciones como abogada en Juzgado de Policía Local de tal localidad. En fecha 9 de agosto de 2021, mediante Decreto Alcaldicio N° 1453, la municipalidad instruyó investigación sumaria por atrasados reiterados e injustificados, entre noviembre de 2017 y agosto de 2021.

Anota que el día 14 de octubre de 2021, mediante Decreto N° 1875/545407, se resolvió aplicar la medida disciplinaria de destitución de conformidad al inciso final del artículo 69 de la Ley N° 18.883, en relación con el artículo 123, inciso segundo, letra f) del mismo cuerpo normativo.

En tal contexto refiere haber iniciado un procedimiento de tutela laboral contra la Municipalidad de la Granja, sustanciado ante el Juzgado de Letras del Trabajo de San Miguel, alegando ser víctima de discriminación, por cuanto en el mismo período considerado para aplicar la sanción disciplinaria, otros funcionarios municipales registrarían igualmente atrasos, sin que ellos fueran objeto de procedimiento sancionatorio. Precisa que el tribunal sustanciador dispuso la suspensión del acto administrativo al acoger a tramitación la demanda por tutela, por resolución de fecha 10 de enero de 2022, continuando en el ejercicio de sus funciones.

Se encuentra pendiente de realización audiencia de juicio, habiéndose fijado para el 28.07.2022 previo a lo cual se decretó la suspensión del proceso.

El requirente señala que la norma cuestionada constituye una sanción única, sin gradualidad, que no permite considerar circunstancias atenuantes de la responsabilidad administrativa, adoptada a través de un procedimiento disciplinario de corta duración como es una investigación sumaria.



Tal normativa no permite la aplicación de otras sanciones disciplinarias, en circunstancias de que el Estatuto Administrativo para Empleados Municipales, en su artículo 120 establece otras medidas disciplinarias de menor intensidad, como lo son: a) censura, b) multa, y c) suspensión del empleo desde treinta días a tres meses. Tampoco posibilita la debida ponderación de antecedentes que constituyen circunstancias atenuantes para la imposición de la sanción disciplinaria, como sería para el caso en cuestión la irreprochable conducta anterior.

Desde lo anterior, la aplicación de la norma referida genera efectos contrarios a la Constitución al carecer de gradualidad, afectándose el derecho a ser tratado con igualdad y la garantía de procedimiento racional y justo.

La sanción de destitución resulta ser excesiva, desmedida e intolerable, no habiendo expresado el legislador las razones del trato diferenciado. No hay motivo para que únicamente las otras faltas distintas a atrasos reiterados puedan ser sancionadas gradualmente.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por resolución de 12 de julio de 2022 de la Segunda Sala, a fojas 30, disponiéndose la suspensión del procedimiento. La admisibilidad fue resuelta por igual Sala, a fojas 126, con fecha 8 de agosto de 2022, confiriéndose traslados de fondo.

A fojas 133, en presentación de 1 de septiembre de 2022, evacúa traslado la I. Municipalidad de la Granja solicitando el rechazo del requerimiento.

Precisa que la requirente fue objeto de destitución al ser la persona que presentaba la mayor cantidad de retrasos en el Municipio, destacando que la reclamante fue notificada en dos oportunidades de la investigación incoada en su contra, y no obstante eso no compareció a ninguna de las citaciones que se le formularon, en las cuales podría haber justificado sus atrasos.

Arguye, adicionalmente, las siguientes consideraciones para el rechazo del libelo:

1. El artículo 69, inciso final, de la Ley N° 18.883, es una copia literal del artículo 72, inciso final, de la Ley N° 18.834 Estatuto Administrativo, y constituye un límite al principio de proporcionalidad, sin que exista margen de apreciación respecto de la sanción única.

En ningún caso se impediría la consideración de circunstancias atenuantes ni la ponderación de otros antecedentes para la imposición de la sanción, pero existe la posibilidad de efectuar la justificación de los atrasos que, por lo demás, deben ser reiterados.



3. No existiría ningún tratamiento diverso según sea el funcionario al cual se aplica la medida de destitución por atrasos injustificados y reiterados. La regla en cuestión sería de aplicación general a todos los funcionarios públicos, sean de administración centralizada o descentralizada.

Por lo demás, en la aplicación de la sanción no existiría ninguna violación al principio de igualdad ante la ley. Solamente se haría aplicable lo dispuesto en el artículo 8° de la Constitución, sobre el principio de probidad, en relación el artículo 52 de la Ley Orgánica de Bases Generales de la Administración del Estado.

4. Por último, la imposición de la sanción de destitución es previa investigación sumaria, en la cual la denunciada, en dos ocasiones, tuvo la posibilidad de justificar la infracción. La requirente no habría comparecido a ninguna de las citaciones que se le formularon, en las cuales podría haber justificado sus atrasos, y haber presentado medios de prueba.

A fojas 202, por decreto de 7 de septiembre de 2023, se trajeron los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 5 de enero de 2023 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y alegatos, por la requirente, del abogado Nelson Eduardo Rocco Guzmán, y por la I. Municipalidad de la Granja del abogado Guillermo Reinoso Varas. Se adoptó acuerdo con fecha 25 de enero de 2023, tras el cumplimiento de medidas decretadas para mejor resolver decretadas a fojas 215.

Y CONSIDERANDO:

I- Generalidades sobre la conexión entre la gestión pendiente y el requerimiento de inaplicabilidad.

PRIMERO: Que, se solicita la inaplicabilidad del artículo 69 de la Ley N°18.883, invocando como gestión pendiente un juicio referido a una acción de tutela de derecho fundamentales por discriminación. La teoría del caso es que existiría discriminación debido a que otros funcionarios que han incurrido en atrasos no han sido objeto de una investigación sumaria que haya dado lugar a la decisión de destitución como sanción, sin que se enuncie un criterio sospechoso determinado.

SEGUNDO: Que, a su turno, el requerimiento cuestiona la constitucionalidad del precepto impugnado, que dispone que *“Los atrasos y ausencias reiterados, sin causa justificada, serán sancionados con destitución, previa investigación sumaria”*. El argumento central que sirve para fundar la inconstitucionalidad del inciso transcrito es que este



establece una sanción única y sin gradualidad, lo que afectaría la garantía de la proporcionalidad, la igualdad ante la ley y el derecho a un justo y racional procedimiento.

TERCERO: Que, antes de abordar la argumentación planteada, de la sola lectura del requerimiento es posible advertir que la norma requerida no es decisiva en la gestión pendiente, requisito necesario en la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en virtud de los artículos 93, inciso décimo primero de la Constitución, y 81 de la Ley N°17.997, *Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional*. Esto se comprueba puesto que la propia requirente expresa que de fallarse en su contra en el juicio por discriminación subsistiría la sanción, que es lo que precisamente pretende evitar. Así, el escrito expresa: *“El carácter decisivo de la disposición legal que ahora cuestionamos por su contradicción con la Carta Fundamental, deriva de la circunstancia de que, en la gestión pendiente, la medida disciplinaria aplicada a mi respecto, consiste en la destitución, y el precepto legal objetado establece que para la falta atribuida en el proceso disciplinario (atrasos reiterados injustificados), ella es la única sanción disciplinaria que debe imponerse. Es decir, en caso de denegarse la tutela laboral conocida por el Juzgado de Letras del Trabajo de San Miguel me será impuesta dicha medida disciplinaria en virtud de lo establecido en el inciso final del artículo 69 de la Ley 18883”* (a fojas 6 y 7).

CUARTO: Que, en otras palabras, la requirente señala que su pretensión es que, incluso si pierde la acción de tutela, quede sin efecto la sanción. Por ello, resulta palmario que el artículo 69 de la Ley N°18.883 no es decisivo en la resolución de la gestión pendiente, sino que es más bien una estrategia residual en caso de perder su juicio, lo que en ningún caso constituye la función de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad. Esto, complementado por el hecho de que la parte requirente no cumple con su carga argumentativa, al no señalar al Tribunal de qué manera la aplicación del artículo 69 de la Ley N°18.883 produciría efectos inconstitucionales en este caso concreto, nos lleva a concluir que el requerimiento presenta falencias, toda vez que la jurisprudencia constitucional ha indicado que la acción de inaplicabilidad requiere ser sustentada en circunstancias que efectivamente singularicen la aplicación de los preceptos que se impugnan en la gestión pendiente (STC Rol N°1445-2009, c. 29°).

QUINTO: Que, debe considerarse que la acción de tutela por discriminación se funda en que el artículo 69 ha sido aplicado, lo que contribuye a crear el panorama indiciario para que eventualmente el sentenciador laboral califique que ha habido un trato discriminatorio, esto es, una conducta de una entidad tal que implique que se ha vulnerado el derecho fundamental de la trabajadora a no ser discriminada. No se trata, en cambio, de un juicio sobre la correcta aplicación de una causal de extinción del vínculo funcional, problema de rango legal, en el que se deberá verificar si ha habido o no atrasos, si son estos reiterados y si son eventualmente justificados, de forma tal de poder subsumir los hechos investigados y constatados, con la norma. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado antes que *“la subsunción de las*



circunstancias de hecho del caso particular dentro de lo dispuesto en el precepto es tarea propia del juez de fondo, al igual que la interpretación de sus términos” (STC Rol N°1212, c. 11°. Reiterado en STC Rol N°4554, c. 1° y Rol N°4381-18, c. 12°).

La parte requirente ha denunciado de tutela porque ha sido sancionada en una forma que califica de discriminatoria, y en nada robustece su posición el que esta norma sea eliminada del ordenamiento jurídico para este caso concreto.

II- Sobre la igualdad ante la ley, la proporcionalidad de la sanción y el debido proceso administrativo.

SEXTO: Que, cabe hacer presente que las normas vinculadas a los poderes disciplinarios del empleador y que permiten –tanto en el sector privado como público– imponer la sanción más gravosa, como es el despido disciplinario o la destitución, no se fundan en la extensión del daño real que pueda haber causado el incumplimiento (ésta es una dimensión accesorio, ya que es muy probable que quebrantamientos puntuales de trabajadores no afecten de forma relevante a una organización), sino en la autoridad que detenta la parte empleadora para hacer respetar el orden cuando este es quebrantado. Tal autoridad se hace efectiva, precisamente, porque se detenta el poder de disciplina, el que deberá ejercerse, sin duda, dentro de un marco jurídico compatible con un Estado democrático de Derecho, que le impondrá límites y controles.

En el caso de la Administración Pública, esto se concreta por medio del principio jerárquico, el que está establecido en el artículo 7 de la Ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que dispone que *“Los funcionarios de la Administración del Estado estarán afectos a un régimen jerarquizado y disciplinado. Deberán cumplir fiel y esmeradamente sus obligaciones para con el servicio y obedecer las órdenes que les imparta el superior jerárquico.”*. La regulación específica de las municipalidades además señala que *“El personal estará sometido a un sistema de carrera que proteja la dignidad de la función municipal y que guarde conformidad con su carácter técnico, profesional y jerarquizado. Le serán aplicables las normas sobre probidad administrativa establecidas por el título III de la Ley N°18.575, para el personal de la Administración Pública”* (artículo 42 de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades). Lo anterior se precisa en el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, cuyo artículo 5 letra e) entiende a la carrera funcionaria como un sistema integral de regulación del empleo municipal aplicable al personal titular de planta, que está fundado, entre otros, en el principio jerárquico. Es por ello que artículo 58 del mismo cuerpo normativo, relativo a las obligaciones del funcionario, establece en su letra d) la obligación de cumplir la jornada de trabajo y realizar los trabajos extraordinarios que ordene el superior jerárquico, y en la letra f) el deber de obedecer las órdenes impartidas por el superior jerárquico. Dichas obligaciones tienen como contrapartida la posibilidad que el funcionario tiene de representar las órdenes que estima ilegales (artículo 59) y la obligación de la jefatura



de ejercer un control jerárquico permanente sobre la actuación del personal de su dependencia (artículo 61 letra a), en armonía con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado).

SÉPTIMO: Que, en consecuencia, el razonamiento general recién expresado en torno a la autoridad que detenta la parte empleadora solo puede ser reforzado al centrarse en la función pública, cuyo objetivo es la satisfacción de intereses públicos. Toda la institucionalidad está al servicio de la persona humana y este principio de servicialidad del Estado (artículo 1 de la Constitución Política de la Republica) evidentemente se proyectará en las formas de operar que el aparato estatal tenga, alcanzando también la manera en que la Administración cumple sus funciones por medio de quienes la componen. Los horarios operan como reglas y pueden ser cumplidos o incumplidos, y en nada cambia la incorporación de grados de flexibilidad pues una vez fijados deben ser observados.

OCTAVO: Que, en consecuencia, los horarios una vez establecidos deben ser cumplidos, y ello, de un lado, es manifestación de la jerarquía y la responsabilidad disciplinaria, siendo esta última una consecuencia del principio de responsabilidad, pero, de otro, encuentra su fundamentación en el principio de servicialidad. El cumplimiento de horarios, que fueron preestablecidos y conocidos por los funcionarios, permite el cabal despliegue de dicha función. De esta forma, y como ha señalado la Contraloría General de la República, el cumplimiento de un horario determinado va unido a la idea del cumplimiento mismo de una función pública: *“Todos los funcionarios, sin distinción alguna, están sujetos a la obligación de cumplir con la jornada y el horario establecido para el desempeño de su trabajo, de modo que, ante la ausencia de texto legal expreso que fije un régimen particular de control de la jornada de trabajo, compete a las respectivas autoridades de los servicios determinar, mediante el correspondiente acto administrativo, el o los sistemas de control interno de la jornada laboral de los empleados de su dependencia, criterio, que por lo demás, se encuentra contenido en los dictámenes N°s 27.169 y 52.636, ambos de 2009”* (Dictamen 013069N10, de 11 de marzo de 2010)

NOVENO: Que, en cuanto a la igualdad ante la ley, la requirente plantea como término de comparación el que el artículo 120 del Estatuto Administrativo contempla un catálogo de sanciones que van en un orden de proporcionalidad en relación con la gravedad de las conductas y la posibilidad de modularlas con atenuantes y agravantes. Dentro de ellas la destitución es la sanción más gravosa, y tiene como tipo base la infracción a la probidad, para luego especificar algunas conductas que constituirían una transgresión al principio de probidad: *“La medida disciplinaria de destitución procederá sólo cuando los hechos constitutivos de la infracción vulneren gravemente el principio de probidad administrativa, y en los siguientes casos:*

a) Ausentarse de la municipalidad por más de tres días consecutivos, sin causa justificada;

b) Infringir las disposiciones de las letras i), j) y k) del artículo 82;



- c) *Infringir lo dispuesto en la letra l) del artículo 82;*
- d) *Condena por crimen o simple delito, y*
- e) *Efectuar denuncias de irregularidades o de faltas al principio de probidad de las que haya afirmado tener conocimiento, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado.*
- f) *En los demás casos contemplados en este Estatuto o leyes especiales”*

DÉCIMO: Que, el artículo 69 del mismo cuerpo legal contempla una conducta objetiva —el atraso— de carácter inteligible para el destinatario, ya que tiene como medida los deberes de cumplimiento de jornada y horario, obligaciones que constituyen los límites a los que se encuentra sujeto el funcionario. Este incumplimiento puede conducir a cualquiera de las sanciones del artículo 120 del Estatuto Administrativo, pero para ser susceptible de la destitución deberá ser “reiterado” e “injustificado”, elementos que lo dotan de la gravedad suficiente como para cumplir con el estándar de afectación a la probidad que le es exigida al funcionario o funcionaria. Como puede apreciarse, el espectro sancionatorio es amplio y contempla gradualidad, lo que permite descartar la falta de la proporcionalidad en la sanción abstracta que contempla el ordenamiento jurídico en el régimen de responsabilidad administrativa de la Ley N°18.883. Siendo en abstracto un sistema armónico con la Constitución, la requirente —como ya se dijera— no logra explicar de qué manera en su caso concreto —una acción de tutela de derechos fundamentales ante la judicatura laboral— la norma produciría efectos inconstitucionales, considerando que la inaplicabilidad no es un recurso para revisar la decisión administrativa en su mérito, sino que es un razonamiento jurídico que consiste en contrastar una norma legal con la Constitución para calificar la eventual inconstitucionalidad de sus efectos al ser aplicada en la decisión de la gestión judicial pendiente. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha sostenido que “*la acción de inaplicabilidad no es una forma de controlar la legalidad de una conducta o actuación que ha realizado una institución pública o privada (...). Aquello es ajeno al control que ha de realizar este Tribunal, debiendo ser canalizado por otras vías que el ordenamiento contempla*” (STC Rol N°3265-16, c. 27°). Así las cosas, la discusión planteada por la parte requirente se podrá ventilar en el juicio de tutela laboral que invoca como gestión pendiente, o bien la trabajadora podría haber optado por ejercer el derecho de reclamo ante la Contraloría que le reconoce el artículo 156 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, sin que sea resorte de esta Magistratura efectuar exámenes de mérito.

DÉCIMO PRIMERO: Que, finalmente, desde el punto de vista del caso concreto, se puede apuntar que para imponer la medida disciplinaria se desarrolló un sumario administrativo en que sí se valoraron atenuantes, como la irreprochable conducta anterior, incluso en circunstancias de que la funcionaria no ejerció su derecho a defensa en la investigación sumaria.



DÉCIMO SEGUNDO: Que, por todo lo anterior, el requerimiento de inaplicabilidad no puede ser acogido, y así se declarará.

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. OFÍCIESE.
- II. **ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

DISIDENCIA

El Ministro señor RODRIGO PICA FLORES estuvo por acoger el requerimiento de fojas 1 en virtud de las siguientes consideraciones:

I. ANTECEDENTES DE HECHO RELEVANTES DE LA GESTIÓN PENDIENTE

1º Karen Soliz Bravo, abogada, por sí, deduce requerimiento de Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad respecto del artículo 69 inciso tercero de la Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, toda vez que su aplicación en el caso concreto devendría en la infracción del artículo 19 N° 2 y 3, inciso 6º, de la Constitución Política, en el proceso que se sigue ante el Juzgado de Letras del Trabajo de San Miguel, pues a juicio del requirente el precepto impugnado no establece la gradualidad en la sanción, ni permite considerar circunstancias atenuantes a la responsabilidad administrativa.

2º En tal sentido, funda su requerimiento en los siguientes fundamentos:

(a) La norma cuestionada vulnera el principio de proporcionalidad. A fs. 13 el requirente sostiene que la imposición únicamente de la medida disciplinaria de destitución, por aplicación del precepto impugnado, es excesiva, desmedida e



intolerable, pues ella no permite la gradualidad de la sanción y la consideración de atenuantes de la hipotética responsabilidad administrativa.

(b) La norma que se impugna vulnera el principio de igualdad ante la ley. En este sentido la requirente destaca que el precepto impugnado no señala razones que justifiquen el motivo por el cual se sanciona únicamente con la medida disciplinaria de destitución los atrasos reiterados y, en cambio, respecto de otras faltas administrativas establece otras sanciones. Esta situación, a su juicio, devendría en arbitraria, toda vez que no hay motivo para que todas las otras faltas o incumplimientos permitan ser sancionadas con gradualidad o consideren circunstancias atenuantes, en tanto la de caso de autos no, en circunstancias que el Estatuto Administrativo para Empleados Municipales, en su artículo 120, establece otras medidas de menor intensidad, como la censura, multa y suspensión del empleo, tomando en cuenta la gravedad de la falta cometida y las circunstancias atenuantes o agravantes.

(c) Norma cuestionada vulnera el derecho a un debido proceso. En este sentido, el actor sostiene, a fs. 20, que al no permitirse la gradualidad y la ponderación de atenuantes en el juzgamiento administrativo, ello deriva en la vulneración de un racional y justo procedimiento.

3º Que, por otra parte, cabe hacer presente que según consta en la Vista Fiscal, a fs. 368, se precisa que “la inculpada presenta circunstancias atenuantes de responsabilidad administrativa, las cuales son, continuo buen desempeño e irreprochable conducta anterior. Que, no obstante lo anterior, cabe tener presente que al estar asignada por la ley una sanción específica respecto a infracciones que, como en este caso, ameritan destitución, la autoridad se encuentra en el imperativo de disponerla, sin que pueda aplicar otra medida, ni analizar las circunstancias que podrán aminorar la responsabilidad de los inculpados”.

II. MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS SANCIONES APLICADAS A FUNCIONARIOS REGIDOS POR LA LEY 18.883, SOBRE ESTATUTO ADMINISTRATIVO PARA FUNCIONARIOS MUNICIPALES, Y SU APLICACIÓN EN EL CASO CONCRETO

4º Que, esta Magistratura ha conocido hace larga data requerimientos de Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad relativos a sanciones administrativas, resultando de ello el reconocimiento progresivo de la aplicación de principios del derecho penal establecidos en la Constitución a las sanciones administrativas, pues ambos son manifestaciones del ius puniendi del Estado. Así como respecto del estándar que debe cumplir la descripción de la infracción, en coherencia con las normas constitucionales establecidas en el artículo 19 N° 2 y 3 de la Constitución.

5º Que, en tal sentido también existe basta jurisprudencia respecto a la aplicación del principio de proporcionalidad, en relación con el equilibrio entre la



infracción y la sanción (ver en este sentido STC Rol 5.018, C. 6) atendiendo a su gravedad, al margen dentro del cual debe decidirse la sanción por la autoridad competente y a los factores que se debe considerar al momento de imponerla, toda vez que *“(...) en la actualidad, precisamente, uno de los principios más relevantes que vincula a la Administración del Estado en el ejercicio de sus poderes punitivos, es el principio de proporcionalidad de la sanción, principio conforme al cual, siempre debe existir una razonable adecuación entre el desvalor o naturaleza del ilícito cometido y la sanción que se aplica al autor del mismo (...)”* (Alejandro Cárcamo Righetti: “La Obligatoria Observancia del Principio de Proporcionalidad de la Sanción en el Derecho Administrativo Sancionador: Fundamentos, Alcances y Aplicaciones”, Sanciones Administrativas, Santiago, Ed. Thomson Reuters, 2.014, pp. 149-165).

6º Con todo, en relación con las sanciones administrativas este Tribunal se ha pronunciado en numerosas oportunidades en favor del principio de proporcionalidad, especialmente en materia de sanciones o penas, indicando que *“(...) esa relación de equilibrio entre el castigo impuesto y la conducta imputada, que desde el campo penal se extiende como garantía a todo el orden punitivo estatal, viene a materializar tanto el derecho constitucional de igualdad ante la ley (artículo 19, N° 2°), cuanto aquella garantía que encauza la protección de los derechos en un procedimiento justo y racional (artículo 19, N° 3°) (...)”* (c. 7º, Rol N° 2.658), por cuanto *“(...) el derecho a un procedimiento justo y racional no sólo trasunta aspectos adjetivos o formales, de señalada trascendencia como el acceso a la justicia de manera efectiva y eficaz, sino que también comprende elementos sustantivos de significativa connotación material (Rol N° 437, considerando 14°), como es - entre otras dimensiones- garantizar la proporcionalidad de las medidas adoptadas en su virtud. Esto es, en los procesos punitivos, que exista una relación de equilibrio entre la sanción impuesta y la conducta imputada”* (c. 28º, Rol N° 1.518).

7º Que, en efecto, el problema de constitucionalidad reclamado dice relación con el hecho de que la norma impugnada impide la ponderación de circunstancias atenuantes o, incluso, exculpantes de responsabilidad, en tanto el mismo estatuto normativo, para el resto de los casos, en su artículo 120 prevé gradación de la sanción, considerando hipótesis de atenuación, así, en razón de lo anterior, la cuestión de constitucionalidad que corresponderá analizar a este Excelentísimo Tribunal es la correspondencia de aplicar o no la norma más garantista a la requirente, no con el objeto de evitar la persecución de eventual responsabilidad, sino que, a fin de asegurar , en el contexto del acceso a la justicia, la aplicación de la pena se someta a iguales estándares que en casos homologables.

8º Que, como se ha enunciado en la Vista Fiscal, en su considerando N° 38, a fs. 368, se ha precisado que la norma que se intenta aplicar es un obstáculo para la aplicación de atenuantes de responsabilidad; así como también consta, a fs. 351, que a propósito de los atrasos referidos, a la requirente se le descontó de su remuneración el monto proporcional a ellos.



9º Que, intentar invocar el principio de servicialidad como fundamento para aplicar el precepto impugnado, es insuficiente, toda vez que éste debe servir para que el juez de fondo acredite si, en el caso concreto, la funcionaria es idónea para atender las necesidades públicas, y si sus retrasos afectaron la continuidad y permanencia de los servicios prestados por el Órgano. De tal modo, si bien el deber del Estado es atender las necesidades públicas que comprenden el bien común, es inadmisibles confundir la obligación del servicio público completo, con las propias y específicas de un trabajador determinado, pues aún ante la ausencia de éste el órgano está obligado a la prosecución de su función, en tanto el análisis sobre la idoneidad del trabajador es multifactorial, pues dependerá de la revisión de su desempeño en integridad. En efecto, dar por infringido el principio de servicialidad implicaría el ejercicio de constatar falta de servicio, o a lo menos una afectación grave del mismo, lo cual no ha sido ni siquiera sugerido.

10º Que, por otro lado, el procedimiento de investigación sumaria, breve y concentrado, no tiene las mismas características que el del sumario administrativo, por lo cual debe tomarse nota que si la sanción de destitución, la máxima posible en responsabilidad de este tipo, debe ser antecedida de un sumario como regla general, en el caso concreto el legislador permite omitir ello, para destituir con el sencillo procedimiento de investigación sumaria, con el agregado de que la sanción no tiene margen de ponderación, reduciendo aún más el derecho a defensa, pues ni siquiera se puede valorar atenuantes ni tampoco el hecho alegado de haberse compensado las horas de retraso.

11º Así, si se compara el régimen general de destitución previo sumario administrativo, con plenitud de derecho a defensa, escala graduada de sanciones y ponderación de atenuantes, versus la aplicación del precepto cuestionado al caso concreto, se constata una desigualdad carente de razonabilidad que afecta el derecho a defensa de la recurrente.

12º Que, en consecuencia, este Ministro está por acoger el requerimiento conforme a los fundamentos expresados.

PREVENCIÓN

El Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR estuvo por rechazar el requerimiento de fojas 1, únicamente por las siguientes consideraciones:

1º. Que, la norma jurídica en examen se encuentra estrechamente vinculada con el principio de servicialidad del Estado establecido en el artículo 1º constitucional y también, con el principio de probidad administrativa, que consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular (artículo 52, Ley N°18.575), al



que como funcionaria regida por la ley N°18.883 está obligada a observar (artículo 58, Ley N°18.883);

2°. Que, el artículo 69 de la Ley N°18.883 tiene por objeto concretar los principios referidos, de este modo, la función pública se cumple con certeza y cabalmente;

3°. Que, los jueces de policía local cuentan con amplias atribuciones para resolver controversias de los habitantes de la comuna donde ejerce jurisdicción. Respecto del desempeño de los funcionarios a su cargo, se les exige un comportamiento acorde a la legislación estatutaria municipal, que establece como obligaciones de cada funcionario el cumplimiento de la jornada de trabajo con el propósito de dar la debida atención a los ciudadanos que concurren, por diversos motivos, a las oficinas del tribunal. De ello, la requirente tenía un conocimiento cierto, más allá del común de los demás funcionarios atendida su calidad de abogada;

4°. Que, a través de la investigación sumaria que contempla el artículo 69 cuestionado constitucionalmente, se acreditaron los atrasos de la funcionaria. Además, consta en el expediente sumarial, que se descontaron de las remuneraciones el tiempo no trabajado por los atrasos de la funcionaria, asunto que podría constituir, eventualmente, una vulneración al principio *ne bis in idem*, el que no fue alegado en el requerimiento de autos;

5°. Que, llama la atención de este Ministro que la parte final de la vista fiscal, en el considerando N°38, indica que la sumariada presenta atenuantes (continuo buen desempeño funcionario e irreprochable conducta anterior), asunto que no se pudo hacer valer por no permitirlo la norma en examen, al tener una sanción única para ese tipo de conducta, lo que conlleva que efectivamente exista una falta de proporcionalidad en la pena aplicada;

6°. Que esta Magistratura se ha pronunciado en diversas oportunidades respecto del principio de proporcionalidad en materia de sanciones o penas. En esta ocasión se tendrá presente y se reproducirán algunos considerandos de la sentencia rol N°2922.

La Constitución no recoge, explícitamente, el “principio de proporcionalidad”, pero el intérprete constitucional no puede sino reconocer manifestaciones de este principio, que forma parte de una consagración general dentro del ordenamiento jurídico. La doctrina ha estimado que este principio se encuentra integrado dentro de los principios inherentes al Estado de Derecho, de los artículos 6° y 7° de la Constitución, en la prohibición de las conductas arbitrarias del artículo 19, numeral 2°, y en la garantía normativa del contenido esencial de los derechos del artículo 19, numeral 26°. Asimismo, en el debido proceso y en el reconocimiento de la igual repartición de tributos (Arnold, Rainer, y otros, “El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en Estudios Constitucionales, Año 10, N°1, 2012, pp.86-87).



Agrega la jurisprudencia constitucional que “este Tribunal ha valorado la garantía de que una ley clasifique las infracciones a su normativa en gravísimas, graves y leves, con un correlativo margen de castigos, además de establecer aquellos criterios o factores que la autoridad debe considerar al momento de seleccionar la concreta sanción atribuida” (Rol N°2264-2012, considerandos 18 y 19).

Que, Robert Alexy ha señalado que la exigencia de proporcionalidad deriva de la propia pretensión de vigencia de los derechos fundamentales, que pueden entrar en colisión y cuya capacidad de limitación mutua no puede determinarse sino teniendo en consideración el peso de cada uno de tales derechos en cada concreta colisión (STC Rol N°2922, c.23).

Que, el principio de proporcionalidad opera en materia punitiva "en dos ámbitos bien delimitados. En primer término, como un límite que se impone al legislador al momento de tipificar conductas punibles determinar su sanción y establecer la autoridad que debe aplicarla (administrativa o judicial). En segundo lugar, como un límite al acotado margen de discrecionalidad que debe tener la autoridad administrativa al momento de determinar la sanción aplicable por la comisión de un ilícito administrativo." (Cfr. Eduardo Cordero Quinzacara, "Derecho Administrativo Sancionador, Bases y Principios en el Derecho Chileno", Thomson Reuters-La Ley, Santiago, 2014, págs. 259-260). (STC Rol N°2922, c.24)

Que la citada STC Rol N°2922 en su considerando vigesimonoveno expresa: Que debe tenerse presente que la proporcionalidad exige -necesariamente- la debida motivación de la decisión administrativa sancionatoria.

Por ello, se ha expresado que "dentro de la escala evaluativa de sanciones que la ley diseña y en el criterio subjetivo que rodea el juicio punitivo, el operador jurídico tiene que justificar, con razones atendibles, cuáles son los elementos que concurren a integrar la determinación final. Esto quiere decir que el arbitrio de la administración debe ser despejado sensatamente, atendiendo a las circunstancias que la misma ley contempla en cada sector sancionatorio."(Jaime Ossa Arbeláez, Derecho administrativo sancionador, una aproximación dogmática, p.420-421).

Por lo mismo, "no solo debe motivarse la decisión misma de sancionar, sino que también debe motivarse la justificación del quantum, monto o entidad de la sanción", esto es, "expresar las razones que llevaron a la administración a aplicar determinado monto, cuantía o quantum de multa, o entidad de la sanción administrativa en general." (Fabián Huepe Artigas, El problema de la discrecionalidad en la potestad sancionadora de la administración, su control a través del principio de razonabilidad, en obra colectiva "Las sanciones administrativas, X Jornadas de Derecho Administrativo", p. 184 y 186).

Agrega que “Se ha sentenciado, igualmente, que el abanico de sanciones, que consagra una norma jurídica no cumple con los estándares de constitucionalidad que esta Magistratura ha reseñado conforme al "principio de proporcionalidad", si no



establece una gradualidad en su aplicación, entregando total libertad al juez para aplicar unas u otras o más de una, lo que vulnera dicho principio de proporcionalidad al carecer de reglas suficientemente precisas para evitar la discrecionalidad en su aplicación judicial(Rol N° 2743-2014), (STC Rol N°2922, c.30);

Concluye expresando que “la proporcionalidad de la pena constituye una materialización de la garantía de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos. En efecto, la pena, concebida como retribución jurídica (al responsable de un delito se asigna un castigo), se sujeta a principios jurídicos universales, como son los de intervención mínima, interdicción de la arbitrariedad y aplicación del principio de proporcionalidad, en virtud del cual y como sostiene un autor, “la sanción debe ser proporcional a la gravedad del hecho, a las circunstancias individuales de la persona que lo realizó y a los objetivos político criminales perseguidos. La pena será proporcional a las condiciones que la hacen "necesaria"; en ningún caso puede exceder esa necesidad.” (Mario Garrido Montt, Derecho Penal, Tomo I, p. 49). (STC Rol N°2922, C.35);

7°. Que, de lo anteriormente señalado, debe llamar la atención del legislador las insuficiencias normativas que la regla presenta. No obstante, atendido el caso concreto, y considerando que todo funcionario público, en el desempeño de sus labores tiene que considerar que su misión consiste en atender adecuada y prestamente las necesidades de la ciudadanía que comparece ante el servicio, de manera de presentar una disposición lo mejor posible en la solución de los problemas que se planteen por el público ,lo que especialmente ocurre en los juzgados de policía local, lugar al que concurren muchas personas en demanda de diversas prestaciones, conforme a la competencia que diversos cuerpos normativos entregan a esta clase de judicatura, y que va desde el incumplimiento de una norma del tránsito hasta un reclamo del consumidor. Por consiguiente, el retardo de un funcionario público en la jornada ordinaria de trabajo afecta la servicialidad a que está sujeto el órgano estatal, y ciertamente produce una falta a la probidad, dado que no se repara acerca de la necesidad de las personas de ser atendidos oportunamente. Todo funcionario público debe entender que está al servicio de las personas, y es aquello lo que tiene que prevalecer en el desempeño del cargo o labor que ejecuta, cualesquiera ella sea;

8° Que, aunque la disposición legal objetada presenta indudablemente falencias de orden constitucional, como se expresa ut supra, en el caso considerado ha de primar el cumplimiento de los deberes de estado, en que la funcionaria pública no repara, esto es, que sus reiterados atrasos tienen un efecto que conculcan los principios de servicialidad y de probidad, consagrados constitucionalmente ,los cuales priman en la situación planteada ante esta Magistratura Constitucional;

9° Que, por las razones esgrimidas precedentemente, en consideración de este Ministro, la acción de inaplicabilidad debe ser desestimada.



Redactó la sentencia la Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ. El voto disidente corresponde al Ministro señor RODRIGO PICA FLORES, y la prevención al Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 13.420-22-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores y señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz.

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



8D0DFAD2-80F1-4B25-97EC-32D4764CCA0E

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.