

0000001

UNO



EN LO PRINCIPAL: Deduce acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del precepto que se indica.

PRIMER OTROSÍ: Acredita personería.

SEGUNDO OTROSÍ: Acompaña documento.

TERCER OTROSÍ: Se decreta suspensión del procedimiento.

CUARTO OTROSÍ: Patrocinio y poder.

QUINTO OTROSÍ: Forma de notificación.

EXCELENTÍSIMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FERNANDO RENÉ CARTES SEPÚLVEDA, cédula nacional de identidad N° 8.892.393-6, abogado, en representación de **MANUEL JESÚS MACAYA RAMÍREZ**, cédula nacional de identidad N° 10.673.787-8, alcalde de la Municipalidad de Collipulli, ambos domiciliados para estos efectos en Manuel Bulnes N° 699, oficina 308, Temuco, al Excelentísimo Tribunal Constitucional, con el debido respeto, decimos:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 N° 6 de la Constitución Política de la República, en relación con lo previsto en el artículo 31 N° 6 y demás normas pertinentes del Decreto con Fuerza de Ley N° 5 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, interponemos acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del inciso octavo del artículo 60 contenido en el D.F.L N° 1 de mayo de 2006 que “fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades”; ello por cuanto el precepto recién aludido, en su aplicación concreta al procedimiento actualmente tramitado ante el Ilustrísimo Tribunal Electoral Regional de la Región de la Araucanía, rol N° 35-2025, -y respecto del cual incide el presente recurso-, resulta contraria a la garantía constitucional del debido proceso consagrada en el artículo 19 N° 3 inciso sexto de la Constitución Política de la República, y en los artículos 10 ° y 11 ° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 14 N° 5 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y artículo 8° y 9° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, estos



últimos en relación con lo dispuesto en el artículo 5° de la Constitución Política de la República; lo anterior en razón de los antecedentes y fundamentos de hecho y derecho que se expondrán en lo que sigue.

I. ANTECEDENTES DE LA CAUSA EN LA CUAL INFIERE LA DISPOSICIÓN RESPECTO DE LA CUAL SE SOLICITA LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD.

1. Con fecha 12.07.2025, se interpuso un requerimiento de remoción de cese del cargo de alcalde por la causal establecida en la letra c) del artículo 60 de la ley N° 18.695, solicitando la aplicación de la sanción de cesación del cargo de alcalde y la inhabilitación para ejercer cargos públicos por cinco años a la autoridad individualizada o en subsidio, la aplicación de alguna de las sanciones que establecen las letras a), b) o c) del artículo 120 de la ley N° 18.883, en contra de don MANUEL JESÚS MACAYA RAMÍREZ, alcalde de la Ilustre Municipalidad de Collipulli, nuestro representado.

2. Este requerimiento fue interpuesto por las concejales de la comuna de Collipulli, doña Carolina Andrea Valenzuela Muñoz y Jacqueline Ester Ponce Vejar, dando origen a la causa rol 35-2025 ante el Ilustrísimo Tribunal Electoral Regional de la Araucanía.

3. El fundamento del requerimiento dice relación con 21 cargos, los que, algunos se encuentran prescritos y otros, por vía de sentencia definitiva en otras sedes judiciales ya deben ser desestimadas. Con todo, si bien intentan fundamentar algunos de los mismos con informes de Contraloría Regional de la Araucanía, lo cierto es que ninguno de ellos atribuye responsabilidad directa al alcalde.

4. No obstante, desconocen o intentan desconocer las ediles requirentes en su libelo pretensor las importantes gestiones que ha realizado Manuel Macaya Ramírez a fin de subsanar las eventuales desavenencias administrativas que ha originado, principalmente, la falta de presupuesto de parte del Ministerio de Educación para solventar la educación pública en la comuna de Collipulli.

5. Atendida la realidad de los hechos; que algunos se encuentran prescritos, que otros han sido ya resueltos por la justicia ordinaria y, además, de las gestiones útiles y concretas llevadas a cabo por mi representado, ciertamente no es posible cumplir el estándar que se requiere para configurar la causal de notable abandono de deberes por el pago extemporáneo de cotizaciones previsionales y de salud en

algunos meses del año 2023, por ejemplo, en la medida que los requisitos de inexcusabilidad y contumacia en el no pago íntegro y oportuno de cotizaciones, no se configuran en el caso en concreto.

II. DEL PRECEPTO LEGAL IMPUGNADO Y DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES QUE SE INFRINGEN

1.1 La norma que pretendemos impugnar y cuya inaplicabilidad se requiere, por ser su aplicación -en el caso concreto- contraria a la Constitución Política de la República, es la segunda frase del inciso 8° del artículo 60 del D.F.L N° 1, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en adelante, LOC de Municipalidades.

Reza la norma: *“Con todo, la cesación en el cargo de alcalde, tratándose de las causales contempladas en las letras a), b) y c), operará sólo una vez ejecutoriada la resolución que declare su existencia. Sin perjuicio de ello, en el caso de notable abandono de deberes o contravención grave a las normas sobre probidad administrativa, el alcalde quedará suspendido en el cargo tan pronto le sea notificada la sentencia de primera instancia que acoja el requerimiento. En tal caso se aplicará lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 62. En el evento de quedar firme dicha resolución, el afectado estará inhabilitado para ejercer cualquier cargo público por el término de cinco años”* (Lo ennegrecido es propio).

La disposición transcrita se trata de una norma actualmente vigente, y cuya manifestación de inconstitucionalidad se verifica, como se analizará detalladamente, en su aplicación a las circunstancias fácticas de la gestión pendiente en la que incide. Se enmarca dentro del Párrafo I, “*Disposiciones Generales*”, del Título II, “*Del Alcalde*”, de la LOC de Municipalidades precitada, y opera, en el contexto del requerimiento que puede deducirse ante el tribunal electoral regional respectivo por un tercio de los concejales en ejercicio de la correspondiente municipalidad, **como un efecto ipso iure de la notificación de la resolución de primera instancia** que declara la existencia de cualquiera de dos de las hipótesis de cesación en el cargo de Alcalde contempladas en la letra c) del artículo 60, esto es, por “notable abandono de deberes” o “contravención grave a las normas sobre probidad administrativa”.

La anotada norma, que se enmarca dentro del procedimiento que se sigue ante los tribunales electorales regionales, orientado a obtener la cesación del cargo de alcalde o, en subsidio, la aplicación de alguna de las medidas disciplinarias dispuestas en las letras a), b) o c) del artículo 120 de la Ley N° 18.883, que “aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales”, **constituye una genuina sanción administrativa, absolutamente sui generis, que vulnera gravemente la garantía del bloque ius fundamentalista compuesto por las fuentes del denominado “debido proceso”,** como será demostrado en los capítulos siguientes de este requerimiento.

1.2 Garantía constitucional infringida.

Para efectos del análisis que sigue, es relevante la siguiente disposición constitucional por cuanto el precepto requerido de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en esta presentación, en su aplicación concreta al caso, resulta infringir la garantía que pasaremos a revisar:

Artículo 19 N° 3 de la Constitución Política del Estado:

3°.- *La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos.*

Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si hubiere sido requerida. Tratándose de los integrantes de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, este derecho se regirá, en lo concerniente a lo administrativo y disciplinario, por las normas pertinentes de sus respectivos estatutos.

La ley arbitrará los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos. La ley señalará los casos y establecerá la forma en que las personas naturales víctimas de delitos dispondrán de asesoría y defensa jurídica gratuitas, a efecto de ejercer la acción penal reconocida por esta Constitución y las leyes.

Toda persona imputada de delito tiene derecho irrenunciable a ser asistida por un abogado defensor proporcionado por el Estado si no nombrare uno en la oportunidad establecida por la ley. Nadie podrá ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que señale la ley y que se hallare establecido por ésta con anterioridad a la perpetración del hecho.

Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos.

La ley no podrá presumir de derecho la responsabilidad penal.

Ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado.

Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella.” (Lo ennegrecido es propio).

A. SIMILITUDES ENTRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y EL PROCEDIMIENTO PENAL

Según previene el artículo 1° de la Ley N° 18.575 “*Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado*”, las municipalidades integran la Administración del Estado, señalándose, además, en el artículo 15, que quienes integran dicha administración se encuentran sujetos a responsabilidad administrativa, civil y penal. Particularmente respecto de la responsabilidad administrativa de los alcaldes en el ejercicio de sus funciones, la norma establecida en el inciso tercero del artículo 40 de la LOC de municipalidades establece que se le aplicará el “*Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales*”. Dicho estatuto normativo caracteriza la responsabilidad administrativa como aquella en que se incurre cuando la infracción de los deberes es susceptible de la aplicación de una medida disciplinaria que debe ser acreditada en una investigación sumaria o sumario administrativo, ambos dirigidos por un funcionario de igual o superior jerarquía a la del infractor. La Contraloría General de la República, a modo de ejemplo, ha reconocido que los alcaldes efectivamente tienen responsabilidad administrativa. En tales términos, la letra c) del artículo 60 de la LOC de municipalidades, establece que el alcalde cesará en su cargo por contravención grave a las normas sobre probidad administrativa o notable abandono de sus deberes. Esta causal de cesación es declarada por el tribunal electoral regional respectivo, a requerimiento de a lo menos un tercio de los concejales en ejercicio.

Esta responsabilidad administrativa especial de los alcaldes admitiría ser descrita, en principio, como parte integrante del así denominado “derecho disciplinario público” que, conceptualmente, es definido como aquel que regula la disciplina de las personas que se desempeñan como funcionarios de alguna

organización que forma parte del aparato estatal. La Corte Constitucional de Colombia, a modo de ejemplo, en la sentencia C-341 del año 1996, ha señalado que *“el Derecho Disciplinario comprende el conjunto de normas sustanciales y procesales en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo”*¹

Sin perjuicio de lo anterior, existen dudas respecto de la naturaleza jurídica precisa de esta rama del derecho. La doctrina, particularmente comparada, ha planteado la interrogante respecto de si el derecho disciplinario formaría parte integrante del derecho administrativo sancionador o del derecho penal administrativo. Montero, autor que simboliza la corriente doctrinal española y con el cual estamos especialmente de acuerdo, afirma a este respecto:

“(…) existe una idéntica naturaleza entre las infracciones disciplinarias y las faltas administrativas en general. Así, se concibe que aquéllas constituyen una manifestación más del ius puniendi del Estado, participe de la naturaleza de la sanción administrativa, como el resto del Derecho Administrativo Sancionador y, en consecuencia, sometido a los mismos principios del Derecho Penal. Tal identidad derivaría, a juicio de los profesores Gómez Tomillo y Sanz Rubiales, de cuatro argumentos: 1) la finalidad última de ambos sectores del Derecho Administrativo es el mismo: la tutela de bienes jurídicos; 2) el carácter aflictivo de las consecuencias asociadas a ambas clases de infracciones; 3) las finalidades comunes a las consecuencias jurídicas derivadas de la comisión de infracciones administrativa generales y disciplinarias, esto es, la prevención; y, 4) la permeabilidad entre ambas”²

Sin perjuicio de lo que se viene exponiendo, una de las características propias del derecho disciplinario público es que la sanción o medida es impuesta por un órgano de la Administración del Estado. En el caso de los alcaldes, empero, la sanción administrativa es impuesta por un órgano jurisdiccional con reconocimiento constitucional: el tribunal electoral regional y el tribunal calificador de elecciones. La Contraloría General de la República ha señalado, respecto de los alcaldes, que *“no existen autoridades*

¹ DAZA, Mario. *La naturaleza jurídica del derecho disciplinario ¿autónoma e independiente?* En: Revista Actualidad Jurídica de la Universidad del Norte, 2011-2012, p. 58.

² MONTERO, Cristian. *La responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos: un estudio introductorio.* En: Revista de derecho público 82, 2015, p. 120.

administrativas a las que se les haya otorgado potestades administrativas respecto de tales servidores"³, por lo que la función sancionatoria de tales tribunales, en este caso, se enmarca de mejor manera en el ámbito general de las potestades administrativo-sancionadoras del *ius puniendi* estatal.

Lo que no puede generar dudas, para estos efectos e independientemente de la naturaleza jurídica exacta del procedimiento que se sigue en contra de los alcaldes para alcanzar su responsabilidad administrativa, es que deben siempre respetarse las garantías constitucionales que derivan de las exigencias del debido proceso: connotación que es absolutamente transversal a las particularidades propias de cada una de las distintas manifestaciones del *ius puniendi* estatal. Reconociendo esta transversalidad en la aplicación de las garantías constitucionales como exigencia inherente a cualquier procedimiento sancionatorio, el académico español Rebollo, acertadamente, reconoce que:

*"(...) la jurisprudencia viene declarando, como iremos comprobando en las páginas siguientes, que los derechos de defensa del artículo 24.2 de la CE (a ser informado de la acusación, a no autoincriminarse, a la prueba y a la presunción de inocencia) rigen en la misma medida en todos los procedimientos sancionadores, también en los disciplinarios de funcionarios, contra miembros de Colegios Profesionales por infracciones deontológicas y en los militares. Es decir, ni el TEDH ni el TC ni el TS hacen distinciones a este respecto según que el inculpado mantenga una relación con la Administración de sujeción general o especial"*⁴

Entonces, siendo la potestad administrativa sancionadora del Estado potencialmente lesiva de los derechos del perseguido, es menester que el ejercicio de la misma se encuentre limitado por contornos precisos, manifestados en principios y garantías a favor del eventual sancionado. En virtud de ello, es predominante sostener que los principios garantistas propios del derecho penal deben informar, a su vez, el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, pudiendo reconocer dos justificaciones a dicha conclusión: (a) de un lado, aquellos que, sosteniendo la autonomía y distinción del derecho administrativo sancionador frente al penal, reconocen en este último una solidez dogmática que en el primero aun no es posible avizorar. Es en razón de esto último que corresponde aplicar al derecho administrativo sancionador, de forma provisoria, los principios garantistas del derecho penal. (b) De otro lado, la mayoría de la doctrina sostiene que, en base a la identificación de la sanción administrativa y la pena, ambas comprendidas en el

³ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: dictámenes N°s. 38.015/94; 5367/94 y 12.282/00.

⁴ REBOLLO, Manuel, IZQUIERDO, Manuel, ALARCÓN, Lucía y BUENO, Antonio. *Derecho Administrativo Sancionador*. Valladolid: Lex Nova, 2010, p. 555.

concepto de “sanciones en sentido amplio” como manifestaciones de un único *ius puniendi* del Estado, las sanciones administrativas han de estar sometidas en su ejercicio a una serie de principios limitativos como condición de legitimidad. Es esta última postura la que ha expresado este Excmo. Tribunal Constitucional al sostener en una crucial sentencia:

“9º) Que, los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado”⁵

En este sentido, esta magistratura, aplicando dicho principio general, ha sostenido que a las sanciones administrativas **les es aplicable el estatuto penal constitucional del art. 19, Nº 3, en relación al debido proceso**, puesto que tanto el derecho penal como el administrativo sancionador son ejercicio del *ius puniendi*. (STC 1203 c. 16) (En el mismo sentido, STC 1205 c. 16, STC 1221 c. 16, STC 1223 c. 13, STC 1229 c. 16, STC 1233 c. 13, STC 1245 c. 13, STC 244 c. 9, STC 479 c. 8, STC 480 c. 5, STC 1413 c. 30, STC 2264 c. 33).

De esta forma, resulta forzoso concluir que, dado el carácter del derecho administrativo sancionador, los principios limitadores del ejercicio de la potestad punitiva característicos del derecho penal resultan vinculantes para el derecho administrativo sancionador. Ello implica, en lo que interesa en este caso, que no puede imponerse una sanción sin un procedimiento previo legalmente tramitado, racional y justo, sin derecho a recurrir, que vulnerare el principio de presunción de inocencia y con vulneración a la prohibición del *non bis in ídem* en cuanto manifestaciones del debido proceso.

Así, de lo hasta aquí expuesto surgen dos conclusiones fundamentales a efectos de la presente acción constitucional:

i Dado el carácter punitivo del derecho administrativo sancionador -normativa dentro de la cual se circunscribe el procedimiento en el cual inciden los preceptos cuya inaplicabilidad por inconstitucionalidad se solicita-, está sometido a una serie de principios y garantías como presupuesto de legitimidad, dentro de los cuales se cuenta la prohibición de imposición de una sanción sin un procedimiento previo y legalmente tramitado, procedimiento que debe ser además racional y justo, que contemple el derecho al recurso y que no vulnere la presunción de inocencia ni la prohibición del *non bis in ídem*.

⁵ Tribunal Constitucional, Rol N° 244-1996.

ii Tanto la prohibición de imposición de una sanción sin un procedimiento previo y legalmente tramitado, además racional y justo, así como la presunción de inocencia, el derecho al recurso y la prohibición del *non bis in idem* en cuanto manifestaciones del debido proceso, representan un estándar constitucional cuya obligatoriedad resulta indiscutida en atención a su consagración explícita tanto en la Constitución Política de la República como en pactos internacionales suscritos por nuestro país.

B. DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA MEDIDA CONSAGRADA EN LA NORMA

Comenzaremos afirmando que la medida contemplada en la norma es una genuina sanción administrativa. Lo anterior, por cuanto la norma establecida en el inciso octavo del artículo 60 de la LOCM, bajo el subterfugio de contar aparentemente como un efecto meramente procesal de la notificación de la dictación del fallo de primera instancia del tribunal electoral regional que acoge el respectivo requerimiento deducido declarando la existencia de la causal de *notable abandono de deberes* o *contravención grave a las normas sobre probidad administrativa*, contempla, al establecer que “**el alcalde quedará suspendido en el cargo**”, por el contrario, una genuina “sanción administrativa” que no cumple, ni respeta, ninguno de los estándares constitucionales mínimos derivados de la garantía del debido proceso.

A mayor abundamiento, este efecto *ipso iure* contemplado bajo la norma objeto del presente requerimiento constitucional como la imposición de una genuina sanción administrativa, contempla a lo menos algunos elementos y/o razones que nos permiten afirmar el carácter de inconstitucionalidad alegado. A saber:

- El primer elemento especial que debiese ser reconocido a toda sanción en general, es su función de protección: la nota distintiva de una *sanción*, que la diferencia del universo de medidas o consecuencias jurídicas que se siguen de una determinada conducta legalmente censurable, es que su imposición “activa” una serie de garantías para el sujeto destinatario del mal legítimamente irrogado⁶. Esas garantías aparecen organizadas, en lo que a este análisis atañe, por la gama de estándares mínimos que, desde la pretensión

⁶ MAÑALICH, Juan Pablo. *Informe en derecho: el principio non bis in idem en el derecho sancionatorio chileno*. (2011), p. 10.

de limitación del *ius puniendi* estatal, son aplicables, con ciertos “matices”, como formas de control en la aplicación de sanciones en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador.⁷

En tales términos, la sanción administrativa es un acto de contenido desfavorable y de condena que implica una privación, restricción o suspensión de determinados derechos o bienes jurídicos del administrado, a consecuencia de una conducta ilícita anterior constitutiva de una infracción administrativa, derivado de la substanciación de un procedimiento administrativo sancionador previo y cuya finalidad es esencialmente represiva.

En este caso, no obstante, la suspensión del cargo de pleno derecho o *ipso iure* prevista en el artículo 60° de la LOC de municipalidades, constituye una “sanción de plano” cuya imposición no cumple con ninguno de los estándares y exigencias anteriormente descritas, carece de un procedimiento previo legalmente tramitado, justo y racional, y no requiere siquiera una resolución judicial que la imponga, vulnerando absolutamente la garantía constitucional del debido proceso.

Así las cosas, es esta propia magistratura la que, en este preciso sentido, ha señalado explícitamente que este tipo de sanciones de plano se encuentran absolutamente indisponibles para el legislador:

*“Que, igualmente, y tal como lo consideró esta Magistratura en un reciente pronunciamiento (STC Rol N° 3440, c. 6°), en cuanto al derecho a un previo procedimiento justo y racional, asegurado en el artículo 19, N° 3, inciso sexto, de la Carta Fundamental, es dable recordar que por STC N° 2682 **esta Magistratura reiteró que tal garantía implica que, en el Estado de Derecho chileno, no hay lugar a una imposición de sanciones sin más trámite o de plano, y que ella es exigible siempre, quienquiera sea el que ejerce algún poder punitivo sobre las personas** (considerando 5°)”*⁸

La aplicación en el caso concreto del inciso octavo del artículo 60° de la LOC de municipalidades, constituirá una transgresión flagrante al debido proceso, por cuanto opera de plano como una sanción adicional a la que puede establecerse finalmente en la sentencia definitiva que ponga fin al procedimiento administrativo sancionatorio, generando una inhabilidad a todas luces vulneratoria de derechos fundamentales del procesado.

⁷ CORDERO, Eduardo. *Los principios que rigen la potestad sancionadora de la administración en el derecho chileno*. En: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N° 42 Valparaíso, 2014, pp. 399-439.

⁸ Sentencia Tribunal Constitucional Rol N° 4170- 2017.

b.1 La suspensión del cargo como sanción prevista en el derecho chileno

En nuestro derecho administrativo, la figura de “suspensión del cargo” constituye una sanción administrativa contemplada en diversos cuerpos normativos, al punto de encontrarse conceptualizada y regulados sus efectos.

La diferencia esencial que presenta, por cierto, con esta suspensión del cargo “de plano”, de pleno derecho o *ipso iure*, es que solo puede ser impuesta como consecuencia de un procedimiento previo legalmente tramitado, justo y racional.

Para clarificar, el artículo 121° del D.F.L. N° 29 del Ministerio de Hacienda que *“fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, sobre estatuto administrativo del Estatuto Administrativo”* (en adelante e indistintamente *“Estatuto Administrativo”*) establece que:

“Artículo 121. Los funcionarios podrán ser objeto de las siguientes medidas disciplinarias:

- a) *Censura;*
- b) *Multa;*
- c) *Suspensión del empleo desde treinta días a tres meses, y*
- d) *Destitución.*

Las medidas disciplinarias se aplicarán tomando en cuenta la gravedad de la falta cometida y las circunstancias atenuantes o agravantes que arroje el mérito de los antecedentes”

Por otro lado, el artículo 124 del Estatuto Administrativo define la sanción de suspensión del empleo en los siguientes términos:

“*Artículo 124. La suspensión consiste en la privación temporal del empleo con goce de un cincuenta a un setenta por ciento de las remuneraciones y sin poder hacer uso de los derechos y prerrogativas inherentes al cargo.*

Se dejará constancia de ella en la hoja de vida del funcionario mediante una anotación de demérito de seis puntos en el factor correspondiente”

En similar sentido, la Ley N° 18.883 que *“aprueba estatuto administrativo para funcionarios municipales”* (en adelante e indistintamente *“estatuto administrativo para funcionarios municipales”*), replicando la norma anterior, establece, en su artículo 120, lo siguiente:

“Artículo 120. Los funcionarios podrán ser objeto de las siguientes medidas disciplinarias:

- a) *Censura;*
- b) *Multa;*
- c) **Suspensión del empleo desde treinta días a tres meses, y**
- d) *Destitución.*

Las medidas disciplinarias se aplicarán tomando en cuenta la gravedad de la falta cometida y las circunstancias atenuantes o agravantes que arroje el mérito de los antecedentes”

Replicando la norma del artículo 124 precitada, el Estatuto Administrativo para funcionarios municipales establece, en su artículo 122 A, lo siguiente:

“Artículo 122 A.- La suspensión consiste en la privación temporal del empleo con goce de un cincuenta a un setenta por ciento de las remuneraciones y sin poder hacer uso de los derechos y prerrogativas inherentes al cargo.

Se dejará constancia de ella en la hoja de vida del funcionario mediante una anotación de demérito de seis puntos en el factor correspondiente”

De hecho, S.S. Excma., la “suspensión del cargo” es una de las sanciones que, en subsidio a la cesación del cargo, pueden ser solicitadas e impuestas en el requerimiento que se deduce ante el tribunal electoral regional, frente a la verificación de una causal de notable abandono de deberes o contravención grave a las normas sobre probidad administrativa, de conformidad con lo que señala el propio inciso quinto del artículo 60 de la LOC de municipalidades:

“En el requerimiento, los concejales podrán pedir al tribunal electoral regional respectivo *la cesación en el cargo o*, en subsidio, la aplicación de alguna de las medidas disciplinarias dispuestas en las letras a), b) y c) del artículo 120 de la ley N° 18.883, *que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales”*

Las recientes normas citadas, además de las contempladas en los artículos 119 del Estatuto Administrativo y 118 del Estatuto Administrativo para funcionarios municipales, permiten mostrar que la aplicación de una sanción de suspensión del cargo, en este contexto, siempre debe estar antecedida de un

procedimiento previo legalmente tramitado, de conformidad con los principios y reglas que establece la Constitución Política de la República y los cuerpos legales aplicables. Ante la ausencia absoluta de tales garantías en este caso, entonces, es posible vislumbrar las siguientes consecuencias vulneratorias del debido proceso que se siguen de la sanción de suspensión del cargo de alcalde de plano, de pleno derecho o *ipso iure* contemplada en la norma del inciso octavo del artículo 60° de la LOC de municipalidades:

i En primer lugar, esta sanción de “suspensión del cargo” del alcalde no está limitada por el plazo máximo de tres meses contemplado en el literal c) del artículo 120 del Estatuto Administrativo para funcionarios municipales.

ii Lo anterior, permite afirmar que esta suspensión del cargo es absolutamente indefinida en términos temporales, lo que produce un efecto extremadamente insólito y vulneratorio del debido proceso: esta suspensión puede incluso detentar una extensión temporal mucho mayor que la suspensión que puede aplicarse al alcalde como sanción subsidiaria al requerimiento fundado en la causal establecida en la letra c) del artículo 60° de la LOC de municipalidades, cuyo plazo máximo, como se señaló, es de solo tres meses.

iii En tercer lugar, frente al evento de revocarse en segunda instancia y dejarse sin efecto por el tribunal calificador de elecciones la resolución de primera instancia que acoge el requerimiento fundado en la causal establecida en la letra c) del artículo 60° de la LOC de municipalidades, el alcalde habrá sido igualmente objeto de la sanción de suspensión del cargo, lo que deslegitima absolutamente su imposición y vulnera flagrantemente garantías constitucionales. **Este es precisamente nuestro fundamento.**

iv En cuarto lugar, frente al evento de confirmarse la resolución de primera instancia que acoge el requerimiento, en los términos descritos en el románico anterior, se le habrá aplicado al alcalde una doble sanción: la propia de cesación del cargo o las subsidiarias de los literales a), b) o c) del artículo del artículo 120 del Estatuto Administrativo para funcionarios municipales que se determinen en el fallo ejecutoriado y, adicionalmente, la de suspensión del cargo *ipso iure* establecida en el inciso octavo del artículo 60° de la LOC de municipalidades.

v Como quinta consideración, ciertamente existe una absoluta indeterminación en cuanto a si esta suspensión *ipso iure* (motivo de requerimiento) produce o no los efectos en las remuneraciones

del alcalde previsto en la norma del artículo 122 A del Estatuto Administrativo para funcionarios municipales, así como de otros derechos que el mismo cuerpo normativo contempla, como feriados o licencias médicas.

vi Entonces, la cuestionada suspensión del cargo no requiere de una resolución del tribunal electoral regional. Es un mero *efecto* de la notificación del fallo de primera instancia que acoge el requerimiento fundado en las causales de notable abandono de deberes o contravención grave a las normas sobre probidad administrativa, que se produce de pleno derecho o *ipso iure*. Esto es lo que se conoce comúnmente en el derecho administrativo como “sanciones de plano”, las cuales son unánimemente consideradas inconstitucionales.

vii En la misma, y como mayor pesar, no se contempla la posibilidad de interponer recurso alguno en contra de esta sanción de plano, lo que desde luego vulnera gravemente el derecho al recurso como expresión del debido proceso, lo cual será explicado en los próximos capítulos.

viii Como corolario, la suspensión del cargo produce el efecto previsto en el inciso tercero del artículo 62 de la LOC de municipalidades, que ordena al concejo a nombrar, de entre sus miembros, a un alcalde suplente, lo que vulnera gravemente el principio democrático de respeto a la voluntad popular.

Todas estas características permiten afirmar que la suspensión del cargo prevista en el artículo 60 de la LOC de municipalidades, infringe absolutamente el debido proceso. No solo es una sanción encubierta bajo la apariencia de un mero efecto procesal derivado de la notificación de una resolución dictada en un procedimiento sancionatorio no concluido -y por tanto sin encontrarse firme ni ejecutoriada-, sino que, además, es una sanción de plano, de pleno derecho o *ipso iure*, cuya imposición atenta contra todas las garantías que operan como límites al poder punitivo estatal.

Es más, esta propia magistratura ha señalado que la sanción administrativa no puede imponerse sino cuando la resolución que la establezca se encuentre firme y ejecutoriada:

“Las sanciones administrativas han de sujetarse, preeminentemente, a las garantías y principios inspiradores del orden penal, contemplados en la Constitución, porque la entrada en vigencia del acto administrativo cuestionado –imposición de una multa administrativa– no puede producirse sino cuando se encuentren ejecutoriadas o firmes, puesto que materializarlas antes significaría privar de todo efecto práctico a una ulterior sentencia favorable, en tanto hayan sido reclamadas oportunamente por los

afectados ejerciendo el derecho a la acción que les reconoce la Carta Fundamental y, en este caso, el propio Código Sanitario”⁹

C. UNA SANCIÓN DE PLANO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ES INCONSTITUCIONAL

La realización del ejercicio de la potestad sancionatoria estatal requiere que la imposición de sanción, satisfaga un procedimiento idóneo que se enmarque a los imperativos de un justo y racional procedimiento, como mandata el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República.

A contrario sensu, la sanción de plano admitiría ser descrita como aquella cuya imposición se efectúa sin seguir el procedimiento legalmente establecido o tras un procedimiento diferente, que no respeta las garantías constitucionales del afectado o que se impone con falta de algún trámite esencial del procedimiento y que adolece, por ello, de un vicio de nulidad de pleno derecho.

Lo anterior nos permite afirmar entonces que la imposición de sanciones *ipso iure* en el ordenamiento jurídico chileno vulnera garantías constitucionales y en particular el debido proceso. Lo anterior no es baladí, y ha sido afirmado por el destacado académico Cristián Román: “(...) *no resulta constitucionalmente admisible, en consecuencia, aun cuando una norma legal así lo permita expresamente –la que de existir no dudaría en tachar de inconstitucional–, la imposición de tales sanciones de plano*”

En similar sintonía expone Jorge Bermúdez Soto: “*El tercer elemento, como era de preverse, es el procedimiento. La sanción administrativa debe ser impuesta por una Administración Pública, previa tramitación del correspondiente procedimiento administrativo sancionador, sin que constitucionalmente sea posible la imposición de sanciones de plano*”¹⁰

No será ajeno a V.S.E., lo resuelto por este Excelentísimo Tribunal respecto de un procedimiento administrativo seguido contra un juez de la República: “(...) **aun cuando se trate de un ‘resolver de plano’ con las características antes indicadas, esta Magistratura concluye que resultaría contrario a un procedimiento racional y justo que la Corte de Apelaciones proceda de este modo, sin relación pública ni escuchar ella misma a la parte afectada al decidir los cargos que se formulan en contra de la requirente, pues lo que debe decidir en la gestión pendiente es una cuestión trascendente, no sólo para derechos**

⁹ Tribunal Constitucional Rol N° 1518, considerandos 7° y 8°.

¹⁰ BERMÚDEZ, Jorge. *Elementos para definir las sanciones administrativas*. En: Revista Chilena de Derecho, Número Especial, 1998, p. 325.

esenciales de la requirente, sino también y especialmente delicada para la independencia de la que debe gozar un secretario cuando, obrando como juez subrogante, dicta una sentencia definitiva”¹¹

Entonces, a riesgo de ser majaderos pero con la firme intención de ser claros, atendidas todas estas consideraciones, el inciso octavo del artículo 60 de la LOC de municipalidades establece una sanción que opera automáticamente, de pleno derecho, sin la posibilidad de recurrir en contra de dicho efecto, sin ulterior conocimiento ni apreciación por tribunal alguno, y sin procedimiento contradictorio posible, pese a los gravísimos efectos que han sido anteriormente anotados, lo cual torna la suspensión del cargo *ipso iure* en una vulneración flagrante de la primordial obligación constitucional del legislador, de conformidad con lo establecido en el inciso sexto del artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República, de “velar siempre por las garantías de un procedimiento e investigación racionales y justos”.

D. LA MANERA EN QUE LA GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO SE VULNERA

Teniendo claridad y certeza en cuanto a la naturaleza jurídica del precepto cuya inaplicabilidad por inconstitucionalidad invocamos, esto es, una sanción de plano, que opera de facto, de pleno derecho una vez notificada la sentencia del tribunal de primera instancia que acoge el requerimiento, sin que el procedimiento previsto para el requerimiento de remoción de cese del cargo de alcalde por la causal establecida en la letra c) del artículo 60 de la ley N° 18.695, se encuentre afinado, en tanto, es susceptible de impugnarse por vía de recurso de apelación que corresponde conocer al Tribunal Calificador de Elecciones, y determinar, en definitiva, la aplicación de la sanción de cesación del cargo del Alcalde y la inhabilitación para ejercer cargos públicos por cinco años.

Mientras no se dé este último escenario, es decir, que la sentencia de primera instancia sea confirmada o revocada por el Tribunal Calificador de Elecciones, el alcalde se encontraría suspendido de funciones y en completo desamparo respecto a sus derechos constitucionales, ya que no existe regulación alguna para el periodo de suspensión, es decir, el alcalde Manuel Macaya Ramírez podría ser objeto de un daño irreparable en la medida que se revoque la sentencia de primera instancia y se desestime el requerimiento de remoción, habiendo sido de esta forma sometido -eventualmente- a un régimen de suspensión de su cargo como simple efecto procesal de una notificación, sin que se prevea un procedimiento especial para ello, vulnerando así gravemente la garantía constitucional del debido proceso.

¹¹ Tribunal Constitucional, sentencia Rol 747, considerando 11°.

E. NO PUEDE IMPONERSE UNA SANCIÓN SIN UN PROCEDIMIENTO PREVIO Y LEGALMENTE TRAMITADO

Ha sido esta Excelentísima Magistratura, refiriéndose a la noción de la garantía constitucional del debido proceso, quien ha señalado en sus pronunciamientos:

“Como garantía constitucional judicial, tiene una vertiente formal y otra sustantiva. Desde el ángulo formal, consiste en que toda decisión de un órgano jurisdiccional debe ser resultado de un proceso previo, ante tribunal competente, realizado conforme un procedimiento que asegure posibilidades básicas de defensa, orgánica y funcionalmente, tanto para definir derechos civiles como cuando se enfrenta una acusación de naturaleza penal. Sustantivamente, debido proceso significa que tal decisión jurisdiccional terminal debe ser racional y justa en sí, vale decir, proporcional, adecuada, fundada y motivada sustancialmente en el derecho aplicable, que no en criterios arbitrarios.”¹²

Anclada la circunstancia que el debido proceso es una garantía constitucional que rige a todo nuestro ordenamiento jurídico, **bajo ninguna circunstancia es posible la imposición de una sanción sin un procedimiento previo y legalmente tramitado que no cumpla con los estándares y exigencias propias de esta garantía constitucional**, de lo contrario, no solo se infringe el debido proceso sino también la presunción de inocencia, en cuanto manifestación de esta garantía constitucional, al imponer de facto, y no como resultado de un proceso contradictorio que derrote dicha garantía, **una sanción que implica una privación de derechos, que incluso no requiere siquiera una resolución fundada que la imponga.**

En efecto, al establecer la segunda parte del inciso octavo del artículo 60 de la LOC de Municipalidades, **una genuina sanción administrativa, inimpugnable, que opera de plano**, bajo el subterfugio de contar aparentemente como un efecto meramente procesal de la notificación de la dictación del fallo de primera instancia del tribunal electoral regional, sentencia que acoge el respectivo requerimiento y que declara la existencia de la causal de “*notable abandono de deberes o contravención grave a las normas sobre probidad administrativa*”; infringe en el caso en concreto de forma palmaria la garantía constitucional del debido proceso cuya obligatoriedad en todo nuestro ordenamiento jurídico resulta indiscutida en atención a su consagración explícita tanto en la Constitución Política de la República como en pactos internacionales suscritos y ratificados por nuestro país.

¹² Tribunal Constitucional, Rol 2137-11

En esta misma línea argumentativa, consideramos válido preguntarnos: ¿cuál es el procedimiento legal y previamente establecido; además del justo y racional, para suspender a un alcalde de su cargo en un proceso que acoge un requerimiento como el que motiva esta acción? **Desde luego que no existe. No lo hay.**

Por otra parte, la segunda parte del inciso octavo del artículo 60 de la LOC de municipalidades **ni siquiera contempla alguna regulación sobre los efectos y alcances de dicha suspensión**, pudiendo producirse incluso un efecto extremadamente insólito y vulneratorio de la garantía constitucional del debido proceso, en circunstancias que esta genuina sanción puede incluso tener una extensión temporal mucho mayor que la suspensión del cargo que puede aplicarse al alcalde como sanción subsidiaria al requerimiento fundado en la causal establecida en la letra c) del artículo 60° de la LOC de municipalidades, cuyo plazo máximo, como se señaló, es de solo tres meses.

Lo anterior puede ocurrir, precisamente, porque la sanción de suspensión del cargo, prevista en la norma cuya inaplicabilidad por inconstitucionalidad se requiere, solo se prevé como efecto procesal de la notificación, encontrándose sujeta a la culminación del proceso de apelación de la sentencia ante el Tribunal Calificador de Elecciones, resolución que, en definitiva, confirmará o revocará esta sentencia de primera instancia. De consecuencia, no existiendo regulación respecto al procedimiento para imponer esta genuina sanción, sobre su duración en el tiempo y las consecuencias que produce, su imposición deviene a todas luces en una norma injusta y arbitraria que vulnera no sólo la garantía constitucional del debido proceso, sino también, la de igualdad ante la ley.

Y no solo lo ya alegado, sino que otra vulneración grave al debido proceso que se produce con esta genuina sanción es que, frente al evento de revocarse en segunda instancia y dejarse sin efecto por el tribunal calificador de elecciones la resolución de primera instancia que acoge el requerimiento fundado en la causal establecida en la letra c) del artículo 60° de la LOC de municipalidades, el alcalde habrá sido igualmente objeto de la sanción de suspensión del cargo, lo que deslegitima absolutamente su imposición y vulnera flagrantemente garantías constitucionales.

Estos efectos contradictorios, hacen más evidente que la ausencia de regulación a este respecto; en rigor estricto implica que **este precepto en concreto se trata de la imposición de una sanción de plano, sin más trámite ni fundamento**, lo que infringe flagrantemente la garantía constitucional del debido

proceso provocando la indefensión de nuestro representado, impidiendo cautelar sus derechos fundamentales, que afecta su presunción de inocencia como exigencia mínima de cualquier proceso racional y justo, y que no responde a las exigencias propias de un Estado de Derecho sobre seguridad y certeza jurídicas. Se trata, en definitiva, de una norma que prevé una genuina sanción administrativa como mero efecto procesal de una notificación sin una resolución fundada y motivada conforme al derecho aplicable y, menos aún, como resultado de un proceso previo, lógico, carente de arbitrariedades y legalmente tramitado para decretar legítimamente este tipo específico de sanción de suspensión del cargo de alcalde.

Como ya se viene exponiendo, es indiscutible que no puede imponerse una sanción sin un procedimiento previo legalmente tramitado como parte de la garantía constitucional del debido proceso, garantía a la que incluso, según ha señalado este Excmo. Tribunal, debe sujetarse un procedimiento disciplinario:

“Todos los procedimientos deben regirse por el estándar de ser racionales y justos. Más todavía aquellos destinados a hacer efectivas medidas disciplinarias. Desde luego, porque comprometen sustantivamente los derechos de los funcionarios, ya que incluso pueden traducirse en la destitución. También, porque el que ejerce dicha potestad es el superior del eventual sancionado. En tales circunstancias, un debido procedimiento tiene lugar cuando se actúa en la forma que prescriben aquellas normas y principios procesales que resultan fundamentales para el resguardo efectivo del derecho a defensa: a la imposición de sanciones, necesariamente debe anteceder una serie concatenada de trámites, tan esenciales como una acusación o formulación de cargos precisa y sostenida en una investigación previa, su comunicación al presunto infractor, y la oportunidad para que éste pueda plantear defensas o alegaciones y rendir pruebas. Todo ello terminado, si procede, con una sanción fundada y solo por hechos que han sido objeto de cargos, susceptible de ser impugnada ante un tribunal.”¹³

F. INFRACCIÓN AL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM COMO AFECTACIÓN A LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DEL DEBIDO PROCESO

¹³ Sentencia Tribunal Constitucional Rol N° 5958-19.

Bien sabe S.S.E., que el principio *non bis in ídem* implica la prohibición de que una misma persona sea sancionada y/o juzgada más de una vez por los mismos hechos.

Esta obligación de prohibición de doble valoración en el contexto de nuestro ordenamiento jurídico, nuestro máximo Tribunal Supremo ha sostenido su fundamentación constitucional indirecta en base a la consagración de la garantía de un debido proceso, lo que halla consagración en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República.

“(…) configura una garantía individual innominada, originaria del Derecho Natural y cuyo sustento se halla en el debido proceso legal exigido por el N° 3 del artículo 19 de la Constitución Política nacional y en la idea de que al admitirse una segunda condena por la misma infracción se produce una manifiesta desproporción entre la falta y su castigo” (Corte Suprema, Rol N° 169-2009)

Conforme lo expuesto, no cabe duda que otro de los efectos graves que produce la aplicación el inciso octavo del artículo 60 de la LOC de Municipalidades es la **vulneración a la prohibición del non bis in ídem** pues, **frente al evento de confirmarse la resolución de primera instancia que acoge el requerimiento** fundado en la causal establecida en la letra c) del artículo 60, **se produce la inaceptable situación de haberse aplicado al alcalde una doble sanción: la propia de cesación del cargo o las subsidiarias de los literales a), b) o c) del artículo del artículo 120 del Estatuto Administrativo para funcionarios municipales que se determinen en el fallo ejecutoriado, y, adicionalmente, la de suspensión del cargo ipso iure establecida en el inciso octavo del artículo 60° de la LOC de municipalidades; es decir, por un mismo hecho que se somete a conocimiento del tribunal electoral se puede llegar a producir la insólita situación de imponerse una doble sanción, cuestión proscrita por nuestro ordenamiento jurídico.**

G. DERECHO DE ALZAMIENTO COMO MANIFESTACIÓN DE LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DEL DEBIDO PROCESO

Si bien, no existe un catálogo de derechos o garantías que conforman el debido proceso, nuestra doctrina es pacífica en orden a que, esta garantía constitucional se encuentra además integrada por el derecho al recurso, es decir, derecho a alzarse.

La garantía constitucional del debido proceso en cuanto garantía de un procedimiento racional y justo se relaciona íntimamente con la tutela judicial efectiva, es decir, el derecho de todas las personas a ejercer acciones y ajustar a legalidad el pronunciamiento de resoluciones que le empecen. En este sentido, el derecho al recurso como mecanismo de impugnación y medio para controvertir decisiones jurisdiccionales es un presupuesto del debido proceso que el legislador debe prever en los procedimientos sin limitaciones que hagan imposible su interposición.

Habiendo ya constatado que el precepto cuya inaplicabilidad por inconstitucionalidad se requiere en esta presentación en el caso en concreto infringe la garantía constitucional del debido proceso en diferentes formas, siendo una de ellas la total ausencia de regulación de un procedimiento previo y legalmente tramitado, además de justo y racional, para decretar este tipo de sanción de suspensión del cargo, como también el vacío regulativo respecto a los efectos y alcances de dicha suspensión.

Lo mismo ocurre una vez que opera de facto la sanción misma, sanción que ni siquiera es producto de una resolución fundada, tampoco previéndose a su respecto un medio para impugnar esta genuina sanción; sanción de suspensión del cargo que se impone como mero efecto una vez notificada la sentencia de primera instancia que acoge el requerimiento.

En efecto, puede constatar S.S. Excm. de la lectura completa del inciso octavo del artículo 60 de la LOC de municipalidades que solo para el caso en que la sentencia se funde en la causal de “*notable abandono de deberes o contravención grave a las normas sobre probidad administrativa*”, operará de pleno derecho la genuina sanción de suspensión de cargo, objeto de nuestro requerimiento. Por el contrario, si la cesación del cargo se funda en las causales de las “*letras a) pérdida de la ciudadanía*”, “*b) Inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente*” y “*c) remoción por impedimento grave, por contravención de igual carácter de las normas sobre probidad administrativa, o notable abandono de deberes*”, todas del artículo 60, no se hará efectiva sino sólo cuando la resolución que declare su existencia se encuentre firme y ejecutoriada. Podrá concluir este Excmo. Tribunal que no existe razón legal ni constitucional que permita avalar que la cesación del cargo por las causales de las letras a), b) y c) se haga efectivo, una vez concluido por completo el procedimiento establecido para fundar sin duda alguna la existencia de dichas causales, incluyendo la etapa recursiva. Por el contrario, el mismo precepto contempla una sanción de plano (consideradas en esencia inconstitucionales, tal como se ha expuesto a lo largo de esta presentación) dentro de un procedimiento que aún no se encuentra afinado; sanción que no requiere siquiera de una resolución

fundada por parte del tribunal electoral regional y que, además, **no contempla un recurso a su respecto, es decir, impide el ulterior conocimiento o apreciación de la motivación de esta genuina sanción.**

Es más, S.S. Excm., como ya esbozamos, esta sanción de plano produce el pernicioso efecto disuasivo de desincentivar la interposición de un recurso de apelación por parte del alcalde procesado en contra del fallo de primera instancia dictado por el respectivo tribunal electoral regional, porque constituye una amenaza de extensión indefinida de la suspensión del cargo mientras dure la tramitación del requerimiento en segunda instancia, lo que indirectamente vulnera también el derecho de materializar la expectativa de revocar la decisión ante el tribunal calificador de elecciones.

H. CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA. VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO DE RESPETO A LA VOLUNTAD POPULAR

El artículo 4º de la Constitución Política de la República establece que “Chile es una república democrática”. Seguidamente, el artículo 5º inciso primero dispone que:

“La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio”.

Esta voluntad popular está ampliamente amparada y protegida en nuestra legislación. Como bien sabe S.S.E, los artículos 136 y siguientes de la ley 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios tipifica faltas y delitos electorales tales como negar el derecho de sufragio a un elector hábil; hacer cualquier marca o señal en una cédula para procurar violar el secreto del sufragio o para pre constituir causales para reclamar la nulidad del voto; impedir la presencia de algún apoderado o miembro de la mesa, sin perjuicio de lo señalado en el inciso quinto del artículo 63; entre varias otras conductas.

Sin embargo, esta protección va mucho más allá de la tipificación de delitos. Nuestra institucionalidad está dotada de toda una orgánica electoral cuya finalidad es resguardar la pureza del acto eleccionario. Se contempla a un órgano autónomo de rango constitucional, el SERVEL, para que ejerza “la administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios” según reza el artículo 94 bis de nuestra Carta Fundamental. Adicionalmente, se establece un sistema de justicia

especializada en materia electoral encargado no solo del proceso de calificación de las elecciones, sino que del conocimiento de todas las reclamaciones y controversias que se susciten dentro de ese ámbito.

En esta misma línea argumentativa, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, haciéndose eco de esta protección y respeto por la voluntad popular, es especialmente cuidadosa al establecer las causales para remover a un alcalde, en el entendido que esta es una autoridad electa directamente por la ciudadanía por medio del voto popular. Así, para proceder a la remoción, el abandono de deberes debe ser notable y la infracción al principio de probidad debe ser grave. Por ello resulta especialmente contradictorio que la norma cuya constitucionalidad se objeta aplique una sanción que vulnera la voluntad popular de manera flagrante, dado que se suspende al alcalde en ejercicio por la mera notificación de una sentencia que no se encuentra firme y ejecutoriada.

En lo particular del alcalde Manuel Macaya Ramírez, la ciudadanía de Collipulli le ha permitido servir y entregar a diario con absoluto esmero y dedicación por sus habitantes, en tres periodos, siendo electo en las últimas tres elecciones municipales, resultando ampliamente elegido por la ciudadanía para mandar los designios comunales. Así, su primer periodo fue electo en el año 2016 con un 53,0% de los votos, equivalente a 5.257 sufragios. En su segundo periodo en el año 2021, obtuvo un porcentaje electoral de 47,16% de los votos, equivalente a 3.869 sufragios. Finalmente, en la más reciente elección del año 2024, obtuvo una preferencia del 43.16% de los votos; equivalente a 7.643 sufragios.

Si nos detenemos a analizar el resultado de la última elección que llevó al alcalde Macaya a ocupar el cargo que detenta se advierte que resultó electo con un 43,16% obteniendo 7.643 votos, más del doble de su más cercano competidor¹⁴

Si se procede a su suspensión por la mera notificación de la sentencia de primera instancia, al aplicar las reglas de subrogación establecidas en los artículos 62 y siguientes de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, por ley, necesariamente un concejal deberá asumir el cargo de alcalde, así quien subrogue habrá obtenido en el mejor de los escenarios 1455 votos, correspondientes al 9,03%, es decir, menos de un quinto de las preferencias del alcalde Macaya Ramírez, y esto siempre y cuando sea subrogado por el concejal más votado, dado que, en el peor de los casos, no del todo improbable, podría

¹⁴ <https://www.emol.com/especiales/2024/nacional/elecciones2024/resultados.asp#!a2697>

sucedarle un concejal que obtuvo apenas 534 votos, es decir un 3,32%: ni una décima parte de las preferencias del alcalde Macaya Ramírez.¹⁵

I. LA NORMATIVA QUE, APLICANDO AL JUICIO EN RELACIÓN, SE IMPUGNA POR RESULTAR INCONSTITUCIONAL RESULTA DECISIVA EN LA RESOLUCIÓN DEL ASUNTO CONTROVERTIDO

El artículo 93 inciso decimoprimero de la Constitución Política de la República, prescribe que, para efectos de cumplir con uno de los requisitos de admisibilidad del requerimiento sometido a vuestra consideración, el precepto legal en cuestión debe ostentar la calidad de *“poder resultar decisivo en la resolución del asunto”*.

La aplicación del precepto cuya constitucionalidad se cuestiona en este caso resulta decisiva en la resolución del asunto, en los términos expresados por este propio Excmo. Tribunal cuando ha declarado que:

“(...) para fundar una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, es suficiente que la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto, correspondiendo al Tribunal únicamente verificar la posibilidad de que el precepto legal sea aplicado a un caso, para quedar obligada a pronunciarse sobre la acción deducida, y que la acción de inaplicabilidad es un medio de accionar en contra de la aplicación de normas legales determinadas contenidas en una gestión judicial y que puedan resultar derecho aplicable (Rol 943-07, cons. 9°; énfasis en original)”

Esta magistratura ha señalado reiteradamente que la *“carta fundamental no ha establecido diferencias en relación con el tipo o naturaleza del precepto legal cuya inaplicabilidad se solicita, sino que ha aludido genéricamente a las normas con el rango o valor de ley”*, exigiendo únicamente que pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto. La reforma constitucional del año 2005 ha dejado atrás, para estos efectos, la relevancia del debate entre las normas *decisoria* y *ordenatoria litis*, que, como ha señalado este tribunal (considerando 5° de la sentencia de 3 de enero de 2008, rol 792), resulta de una errada extrapolación de figuras propias del recurso de casación en el fondo.

Al actual texto de la Carta Fundamental le basta, para efectos de admitir a tramitación una acción de inaplicabilidad, que el precepto impugnado pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto

¹⁵ <https://www.emol.com/especiales/2024/nacional/elecciones2024/resultados.asp#!j2697>

cualquiera, que naturalmente deba resolverse en esa gestión pendiente y que, para efectos del fondo, produzca en esa gestión en que puede aplicarse, un resultado contrario a la Constitución.

En cuanto al carácter decisivo del intentado precepto impugnado, este es del todo cristalino desde una doble perspectiva, si consideramos que, de ser declarado inaplicable por inconstitucional, en el procedimiento seguido ante el Tribunal Electoral regional de la Araucanía, al resolverse el asunto. En este sentido, entendemos la doble perspectiva en lo siguiente:

a) No podrá operar la suspensión de mi representado en el ejercicio de su cargo de alcalde en forma automática frente a la notificación de la eventual sentencia de primera instancia que acoja el requerimiento formulado en su contra. Por lo tanto, habiéndose acogido esta inaplicabilidad, no podrá surtir efecto la suspensión del cargo de pleno derecho o *ipso iure*.

b) Solo se podrán aplicar las sanciones que, conforme a derecho, sean el resultado de la tramitación completa del procedimiento administrativo sancionador que se sigue en su contra, debiendo declararse la cesación en el cargo de alcalde o las sanciones previstas en las letras a), b) o c) del artículo 120 de la Ley N° 18.883, por sentencia firme y ejecutoriada.

La exigencia constitucional de admisibilidad, establecida en el artículo 93, inciso 11° de la Carta Fundamental, consiste en que “la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto”, lo que se confirma en el artículo 81 de la ley 17.997. Como venimos señalando, el precepto legal impugnado resultará aplicable en la medida en que se acoja el requerimiento interpuesto por las concejales en contra de nuestro representado, produciendo, la notificación del fallo de primera instancia, el efecto *ipso iure* de suspensión indefinida del cargo de alcalde, lo cual es manifiestamente vulneratorio de derechos y contrario a la Constitución Política de la República, como se expuso latamente en los capítulos anteriores, por lo que, de no mediar un procedimiento que valide la pretensión de declarar inaplicable, al caso concreto, el precepto legal cuestionado, se consolidará una situación absolutamente inconstitucional, que vulnera gravemente la garantía fundamental del debido proceso.

III. DE LA PROCEDENCIA DE LA PRESENTE ACCIÓN

Los requisitos que se deben cumplir a efectos de que este requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad sea admitido a trámite y declarado admisible son los siguientes:

- a. La existencia de una gestión pendiente ante un tribunal ordinario o especial.
- b. Que la aplicación del precepto legal cuestionado puede resultar decisivo en la resolución del asunto.
- c. Que el requerimiento de inaplicabilidad debe encontrarse razonablemente fundado.
- d. Cumplimiento de los restantes requisitos que establezca la ley.

En nuestro caso concreto:

a. La gestión pendiente en el caso en concreto corresponde a un procedimiento seguido en contra de nuestro representado, Manuel Jesús Macaya Ramírez, ante el Ilustrísimo Tribunal Electoral Regional de la Región de la Araucanía en causa rol N° 35-2025, iniciado a través la interposición de un requerimiento de remoción de cese del cargo de alcalde por la causal establecida en la letra c) del artículo 60 de la ley N° 18.695, solicitando la aplicación de la sanción de cesación del cargo Alcalde y la inhabilitación para ejercer cargos públicos por cinco años a la autoridad individualizada, o en subsidio, la aplicación de algunas de las sanciones contempladas en las letras a), b) o c) del artículo 120 de la ley N° 18.883.

b. Tal como se desarrolló en extenso en el apartado anterior, el carácter decisivo del precepto impugnado en la resolución del asunto en concreto, se manifiesta desde una doble perspectiva, si consideramos que, de ser declarado inaplicable por inconstitucional, en el procedimiento seguido ante el Tribunal Electoral Regional de la Araucanía, al resolverse el asunto controvertido:

b.1 No podrá operar la suspensión de mi representado en el ejercicio de su cargo de alcalde en forma automática frente a la notificación de la eventual sentencia de primera instancia que acoja el requerimiento formulado en su contra. Por lo tanto, habiéndose acogido esta inaplicabilidad, no podrá surtir efecto la suspensión del cargo de pleno derecho o *ipso iure*.

b.2 Solo se podrán aplicar las sanciones que, conforme a derecho, sean el resultado de la tramitación completa del procedimiento administrativo sancionador que se sigue en su contra, debiendo

declararse la cesación en el cargo de alcalde o las sanciones previstas en las letras a), b) o c) del artículo 120 de la Ley N° 18.883, por sentencia firme y ejecutoriada.

Por lo demás, la aplicación de la segunda parte del inciso octavo del Artículo 60 de la LOC de municipalidades, al prever la suspensión del cargo del alcalde como efecto de facto y meramente procesal de la notificación de la sentencia de primera instancia que acoja el requerimiento, resultará decisivo en la resolución del asunto porque impondrá de pleno derecho una genuina sanción administrativa, sin que siquiera se encuentre afinado el procedimiento de remoción, sin un procedimiento previo y legalmente establecido, desconociéndose los efectos y alcances de este tipo de suspensión, su duración, ni las consecuencias perniciosas al efecto. Por cierto, irreversibles.

c. La fundamentación del requerimiento se encuentra estructurada de manera razonable, clara, detallada y específica, tanto respecto de la exposición de los hechos como de los fundamentos de derecho que apoyan el requerimiento desarrollado en las páginas precedentes. Conforme a ello, el carácter inconstitucional del precepto cuya inaplicabilidad por inconstitucionalidad se requiere, sujeto a control ante este Excelentísimo Tribunal queda de manifiesto en la medida que su aplicación al caso concreto importa una grave infracción a la garantía constitucional del debido proceso. Los hechos han sido expuestos de manera inteligible, se ha identificado claramente la norma requerida y la manera en que ésta contraviene la Constitución.

d. Finalmente, este requerimiento ha dado cumplimiento a los requisitos formales exigidos por la Constitución y la Ley Orgánica Constitucional que rige la organización y el funcionamiento de este Excmo. Tribunal.

POR TANTO,

A V.S. EXCMA. PEDIMOS, tener por interpuesto requerimiento de inaplicabilidad por causa de inconstitucionalidad en contra del precepto legal contenido en el inciso octavo del artículo 60 contenido en el D.F.L N° 1 de mayo de 2006 que *“fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades”*; ello por cuanto el precepto desarrollado, en su aplicación concreta al **procedimiento actualmente tramitado ante el Ilustrísimo Tribunal Electoral Regional de la Región la Araucanía, rol N° 35-2025**, -y respecto del cual incide el presente recurso-, resulta contraria

a la **garantía constitucional del debido proceso** consagrada en el artículo 19 N° 3 inciso sexto de la Constitución Política de la República, y en los artículos 10° y 11° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 14 N° 5 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y artículo 8° y 9° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, estos últimos en relación con lo dispuesto en el artículo 5° de la Constitución Política de la República, declararlo admisible a tramitación y acogerlo en todas sus partes.

PRIMER OTROSÍ: Solicito a V.S.E., tener presente que mi personería para representar a don Manuel Jesús Macaya Ramírez, ya individualizado, consta en escritura pública de mandato judicial otorgada ante la Notaría de Angol, a cargo de don Charles de la Harpe Palma, anotado en el repertorio N° 1736-2025.

POR TANTO, solicito a V.S.E., tener acreditada la representación que invisto y por acompañado mandato judicial.

SEGUNDO OTROSÍ: En parte de prueba de lo expuesto en lo principal de esta presentación, solicitamos a S.S. Excm. tener por acompañada copia del siguiente documento:

1. Certificación del Secretario Relator del Ilustrísimo Tribunal Electoral Regional de la Región de la Araucanía en causa rol N° 35-2025, que acredita la existencia de una gestión pendiente ante dicho Tribunal, ello para efectos del cumplimiento de lo previsto en el inciso 2° del artículo 79 del D.F.L N° 5 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional.

POR TANTO, solicito a V.S.E, tener por acompañado documento individualizado.

TERCER OTROSÍ: De conformidad con lo establecido en el artículo 85 del Decreto con Fuerza de Ley N° 5 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, solicitamos a V.S.E decretar la suspensión del procedimiento seguido ante el Ilustrísimo Tribunal Electoral Regional de la Región de la Araucanía, en causa rol N° 35-2025, mientras no se resuelva el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad; por cuanto, de no suspenderse la tramitación del procedimiento referido, podría tornarse en inútil e ineficaz la presente acción constitucional, ocasionando un daño irreparable a nuestro representado por la aplicación de los efectos de esta norma.

En efecto, la aplicación del inciso octavo del Artículo 60 contenido en el D.F.L N° 1 de mayo de 2006 que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que prevé la suspensión del cargo del alcaldes como efecto meramente procesal de la notificación de la sentencia de primera instancia que acoja el requerimiento, impondrá de pleno derecho una genuina sanción administrativa, sin un procedimiento previo y legalmente establecido, desconociéndose los efectos y alcances de este tipo de suspensión, pues, no se prevé en este precepto ni en el ordenamiento jurídico regulación alguna a su respecto. De esta forma, no existiendo regulación respecto a esta genuina sanción, ni sobre su duración en el tiempo o las consecuencias que produce, su imposición deviene a todas luces en una norma injusta y arbitraria que vulnera no solo la garantía constitucional del debido proceso, sino también, la de igualdad ante la ley, ocasionando un daño irreparable a nuestro representado por la aplicación de los efectos de esta norma.

Otro de los efectos irreparables que pueden producirse es que puede darse el caso que se revoque la sentencia en segunda instancia y se deje sin efecto por el tribunal calificador de elecciones la resolución que acoge el requerimiento fundado en la causal establecida en la letra c) del artículo 60° de la LOC de municipalidades, entonces, el alcalde habría sido igualmente objeto de la sanción de suspensión del cargo, lo que deslegitima absolutamente su imposición anticipada y vulnera flagrantemente garantías constitucionales.

Por lo demás, la suspensión de este procedimiento y su posterior tramitación, permitirá una vez acogida la presente acción de inaplicabilidad por constitucional que, al resolverse el asunto controvertido en la gestión pendiente:

i No podrá operar la suspensión de mi representado en el ejercicio de su cargo de alcalde en forma automática frente a la notificación de la eventual sentencia de primera instancia que acoja el requerimiento formulado en su contra. Por lo tanto, habiéndose acogido esta inaplicabilidad, no podrá surtir efecto la suspensión del cargo de pleno derecho o *ipso iure*.

ii Solo se podrán aplicar las sanciones que, conforme a derecho, sean el resultado de la tramitación completa del procedimiento administrativo sancionador que se sigue en su contra, debiendo declararse la cesación en el cargo de alcalde o las sanciones previstas en las letras a), b) o c) del artículo 120 de la Ley N° 18.883, por sentencia firme y ejecutoriada.

POR TANTO,

A S.S. EXCMA. RUEGO, acceder a lo solicitado, decretando la suspensión de la causa rol 308-2019, seguida ante el Ilustrísimo Tribunal Electoral Regional de la Región de la Araucanía.

CUARTO OTROSÍ: En mi calidad de abogado habilitado para el ejercicio de la profesión, asumo personalmente el patrocinio y poder en la presente acción constitucional.

POR TANTO, solicito a V.S.E., tenerlo presente.

QUINTO OTROSÍ: Solicito a V.S.E., que las resoluciones y demás gestiones pertinentes que se dicten en el proceso de autos se notifique al siguiente correo electrónico:

POR TANTO, pido a V.S.E., acceder a lo solicitado.