

C.A. de Concepción

xsr

Concepción, a treinta y uno de diciembre de dos mil veinticinco.

Visto:

Que se presentó María Elena Leiva Rodríguez, trabajadora social, interponiendo recurso de protección en contra de la Ilustre Municipalidad de San Pedro de la Paz, por haber emitido los actos, que califica de ilegales y arbitrarios, consistentes en el Decreto Alcaldicio N°19.161 de 24 de septiembre de 2025, que dispuso la aplicación de la medida disciplinaria de destitución, y el Decreto Alcaldicio N°20.816 de 9 de octubre de 2025, que rechazó el recurso de reposición.

Refiere que la destitución se fundó en que habría incurrido en falta grave a la probidad administrativa al viajar al extranjero, a Argentina, entre el 29 de marzo y el 1 de abril de 2024, encontrándose con una orden de reposo laboral (Orden de Reposo Ley N°16.744 N°0008111449).

Destaca que el sumario administrativo fue instruido mediante Decreto Alcaldicio N°10.828, de 28 de mayo de 2025, a raíz de un informe de la Contraloría General de la República (Oficio E82804).

Estima que la destitución se funda en hechos desprovistos de fundamento jurídico, configurando una actuación arbitraria y carente de proporcionalidad. Alega que la Orden de Reposo inicial de la ACHS no prescribía reposo total ni domiciliario, y que la licencia médica posterior (N°101437723-5) que sí indicaba reposo total y domiciliario fue emitida 16 días después de su retorno a Chile, por lo cual no podía aplicarse retroactivamente para reprochar su conducta.

Explica las circunstancias de su viaje al extranjero, y destaca que ha tenido una vida funcionaria intachable, que no hubo dolo en su actuación, sin que la resolución de destitución tomara en cuenta sus circunstancias modificatorias de responsabilidad, en particular las atenuantes que le benefician.

Cuestiona la resolución de destitución atribuyéndole falta de fundamento y carencia de proporcionalidad, lo que vulnera a su respecto la garantía constitucional de igualdad ante la ley y el debido proceso, su honra, considerando, además, que el Alcalde de la Municipalidad de San Pedro de la Paz, había sostenido públicamente que iba a destituir a los funcionarios a quienes se les abriera sumario por instrucción de la Contraloría General de la



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

Código: BKMSBXDLLEZ

República, perdiendo la imparcialidad en su decisión.

Pide retrotraer el proceso y dejar sin efecto los decretos impugnados, reintegrándola a sus funciones, con todos sus derechos, beneficios y remuneraciones; declarando la absolución de los cargos formulados, o subsidiariamente, disponer la aplicación de una medida disciplinaria menos gravosa, todo ello con costas.

La Municipalidad recurrida informó solicitando el rechazo del presente recurso, argumentando que el sumario cumplió todas las etapas legales, y que la conducta de la funcionaria vulneró gravemente el principio de probidad administrativa al efectuar un viaje particular al extranjero en días de reposo médico.

Sostiene que, ante una falta grave a la probidad, la ley impone la sanción única de destitución (artículo 123 de la Ley 18.883), lo que le impide graduar la sanción o ponderar atenuantes. Además, señala, en relación a las argumentaciones de la recurrente, que, aunque la orden de reposo no especificara reposo total, la lógica entiende que, si el trabajador está imposibilitado para cumplir sus labores por incapacidad, con mayor razón lo estará para desarrollar actividades de recreación.

Informó también la Asociación Chilena de Seguridad manifestando que, para lo dice relación con el presente recurso, le emitió dos órdenes de reposo a la trabajadora, por 12 días a contar del 21 de marzo de 2024 y por 1 día, el 2 de abril de dicho año, las que tuvieron por objeto adherencia terapéutica y continuidad asistencial, en estudio de patología músculo esquelética que resultó de origen común, debiendo haberse cumplido tal reposo laboral en el domicilio de la trabajadora.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

Primero: Que, el recurso de protección es una acción de naturaleza cautelar, cuyo objetivo es la adopción de medidas de carácter urgente, tendientes a salvaguardar los derechos o garantías constitucionales preexistentes, conculcados por actos u omisiones ilegales o arbitrarios. Esta acción permite una intervención jurisdiccional rápida que ampare suficientemente el derecho vulnerado, mientras se acude a la sede ordinaria o especial correspondiente.

Segundo: Que, para que el recurso de protección pueda prosperar, es



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

Código: BKMSBXLLEZ

indispensable que quien lo intente acredite la existencia de un derecho o garantía actual que le favorezca, que esté claramente establecido y determinado, y que corresponda a uno de aquellos a que se refiere el artículo 20 de la Constitución Política de la República.

Tercero: Que igualmente es sabido que para que el recurso de protección sea acogido, es necesario que los hechos en que se hace consistir la arbitrariedad o ilegalidad estén comprobados y que con estos hechos se haya sufrido perturbación, privación o amenaza en el ejercicio legítimo de las garantías y/o derechos que la Constitución asegura.

Cuarto: Que, en el caso que nos ocupa, la Ilustre Municipalidad de San Pedro de la Paz siguió un sumario administrativo en contra de una funcionaria por haber salido del país (rumbo a Argentina) encontrándose con orden de reposo médico Ley 16.744, que la obligaba a guardar reposo en su domicilio. Dicha conducta fue calificada como una vulneración grave del principio de probidad administrativa, imponiéndosele la medida disciplinaria de destitución.

Quinto: Que, conforme al mérito de los antecedentes, no se discute la ocurrencia de los hechos que dieron origen al sumario, sino más bien la calificación de la falta como "grave" y la proporcionalidad de la sanción de destitución impuesta. El cuestionamiento principal radica en que la Municipalidad omitió considerar circunstancias atenuantes y los hechos en que se circunscribió la emisión de la licencia médica, lo que, a juicio de la funcionaria destituida, debieron servir para mitigar la responsabilidad y graduar la sanción.

Sexto: Que la Municipalidad recurrida sostiene que, al haberse acreditado una falta grave a la probidad, el Alcalde se encontraba en el imperativo legal de aplicar la sanción más grave (destitución), viéndose impedido de ponderar circunstancias modificatorias de responsabilidad, citando al efecto la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República.

Se observa que tanto en el Decreto Alcaldicio de Destitución cuanto en el que rechaza el recurso ejercido en contra de aquel, se menciona que atendida la infracción de que se trata, no se consideran circunstancias modificatorias de responsabilidad; misma argumentación contenida en la llamada Vista Fiscal (15 de septiembre de 2025) que contiene la proposición



de la sanción a imponer por la falta administrativa que se tuvo por acreditada, por lo que no se contempla en ella circunstancia modificatoria de responsabilidad alguna.

Séptimo: Que, por cierto, los actos administrativos, de conformidad a lo prevenido en el artículo 3 de la Ley 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos, gozan de una presunción de legalidad, que puede ser derribada si se observa en su generación y/o dictación, ilegalidad, o bien, arbitrariedad, traducida en falta de razonabilidad de la decisión, teniendo presente que la administración activa goza, en principio, de la facultad para calificar si una determinada conducta vulnera el principio de probidad administrativa así como para calificar la gravedad de la infracción.

Sin embargo, el control judicial de las facultades disciplinarias de la Administración abarca el examen de legalidad, el cual comprende la razonabilidad de la medida y si se ha cumplido el principio de proporcionalidad, elemento esencial de un justo y racional procedimiento.

En efecto, *“si bien el control que se ejerce por la presente vía impugnatoria no se encuentra naturalmente destinado a evaluar aspectos de mérito de las actuaciones desplegadas dentro de un sumario administrativo, como en la especie, la proporcionalidad de la sanción aplicada al recurrente...; ello no es óbice para que el control judicial de las facultades disciplinarias de los órganos de la Administración abarque la revisión de la legalidad y razonabilidad de la actuación...”* (rol 52.153-2025 Excma. Corte Suprema).

Octavo: Que, la Ley 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, dispone en su artículo 118 que *“Los funcionarios incurrirán en responsabilidad administrativa cuando la infracción a sus deberes y obligaciones fuere susceptible de la aplicación de una medida disciplinaria, la que deberá ser acreditada mediante investigación sumaria o sumario administrativo, cuyos procedimientos deberán sujetarse a los principios de confidencialidad, imparcialidad, celeridad y perspectiva de género”*

Su artículo 144 consigna que *“El funcionario cesará en el cargo por las siguientes causales: d) Destitución”*; y de acuerdo al artículo 120 *“Los funcionarios podrán ser objeto de las siguientes medidas disciplinarias: d) Destitución”*; se agrega que *“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”.

Según el artículo 123 de la Ley en comento, *“La destitución es la decisión del alcalde de poner término a los servicios de un funcionario. La medida disciplinaria de destitución procederá sólo cuando los hechos constitutivos de la infracción vulneren gravemente el principio de probidad administrativa...”*.

Por disponerlo así el artículo 137 *“Contestados los cargos o vencido el plazo del período de prueba el fiscal emitirá, dentro de cinco días, un dictamen en el cual propondrá la absolución o sanción que a su juicio corresponda aplicar. Dicho dictamen deberá contener la individualización del o de los inculpados; la relación de los hechos investigados y la forma como se ha llegado a comprobarlos; la participación y grado de culpabilidad que les hubiere correspondido a los sumariados; la anotación de las circunstancias atenuantes o agravantes, y la proposición al alcalde de las sanciones que estimare procedente aplicar o de la absolución de uno o más de los inculpados”*.

Noveno: Que, la probidad administrativa, regulada en el artículo 52 del Decreto con Fuerza de Ley N°1 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, *“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”*. Su inobservancia acarreará las responsabilidades y sanciones que determinen la Constitución, las leyes y el párrafo 4° de este Título, en su caso, conteniendo su artículo 62 algunas de las conductas que contravienen especialmente el principio de probidad administrativa.

Décimo: Que, como es posible de observar de la normativa transcrita, en el sumario administrativo seguido a un funcionario municipal no se excluye la ponderación de la circunstancias de la conducta del sumariado, independiente incluso del parecer de la Contraloría General de la República al efecto, como quiera que la potestad sancionatoria no está excluida de los criterios de proporcionalidad y razonabilidad que debe contener toda decisión administrativa, análisis de la conducta que incluso se reconoce en el ámbito penal y del que no puede quedar exento el derecho administrativo.



Teniendo, además, en consideración que las circunstancias modificatorias de responsabilidad serán siempre aquellos factores que permiten alterar la intensidad de la responsabilidad, en función de elementos vinculados al hecho cometido, al autor del mismo, o a las condiciones en que se produjo, o siguiendo al profesor Christian Neumann Manieu, *“las circunstancias modificatorias de responsabilidad son elementos que permiten ajustar la sanción administrativa en función de la gravedad del hecho y las condiciones particulares del infractor”*.

Undécimo: Que, en tales condiciones, la recurrente sólo lleva razón cuando cuestiona la decisión administrativa que no pondera las circunstancias de su conducta anterior y coetánea a los hechos imputados y calificados como reñidos con la probidad administrativa, puesto que las conductas generadoras de responsabilidad administrativa son personales y han de ser analizadas en relación al caso concreto de que se trata y las transgresiones, aunque sean a la probidad administrativa, no tienen todas una misma envergadura.

Duodécimo: Que, en la especie, se echa de menos el juicio de ponderación previa como quiera que se ha aplicado la medida disciplinaria más gravosa que pueda imponerse a un funcionario público, la de destitución de su cargo, con prescindencia del análisis de las circunstancias que pudieren morigerar la calificación de la conducta, lo que impide efectuar el juicio de proporcionalidad de la sanción.

En efecto, el ejercicio de la potestad disciplinaria incluye la obligación de la autoridad administrativa de considerar la gravedad de la falta cometida y las circunstancias atenuantes o agravantes que arroje el mérito de los antecedentes.

Incluso, la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República y la judicial han reafirmado la obligación de aplicar el principio de proporcionalidad en toda potestad disciplinaria.

Décimo tercero: Que, así las cosas, sin perjuicio de la calificación de la falta como grave a la probidad administrativa, la tramitación del sumario administrativo debe ajustarse a las normas legales, que exigen que el dictamen fiscal debe contener la anotación de las circunstancias atenuantes o agravantes, las que obviamente deben ser analizadas en relación a la época en que se cometió el acto reñido con la función y servir de insumo a la



decisión de la autoridad municipal.

Por lo que, habiéndose omitido la debida ponderación de las circunstancias atenuantes en el dictamen fiscal, y la consecuente imposición de la medida más gravosa de destitución sin este análisis esencial, se verifica la ilegalidad y arbitrariedad del acto administrativo impugnado.

Décimo cuarto: Que, entonces, la actuación de la Municipalidad recurrida resulta no sólo ilegal sino arbitraria, atentando contra la garantía constitucional de igualdad ante la ley, contemplada en el numeral 2 del artículo 19 de nuestra Constitución Política, en relación a otros funcionarios públicos, en que, en la ponderación de la conducta en relación a la infracción al principio de probidad administrativa, no han sido sancionados con la pérdida de su empleo tras una debida ponderación.

Por estas consideraciones, normativa invocada y lo prevenido en el Auto Acordado sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección de Garantías Constitucionales, SE ACOGE, sin costas, la presente acción constitucional de protección entablada por María Elena Leiva Rodríguez en contra de la Ilustre Municipalidad de San Pedro de la Paz, solo en cuanto se deja sin efecto el Decreto Alcaldicio N°19.161 de 24 de septiembre de 2025 y el Decreto Alcaldicio N°20.816 de 9 de octubre de 2025, retrotrayéndose el sumario administrativo seguido en contra de la recurrente al punto que se emita una nueva vista fiscal con estricto apego a las normas que regulan la responsabilidad administrativa, y en su mérito se adopte la decisión final del mismo por la autoridad municipal no inhabilitada que corresponda.

Regístrese, comuníquese y archívese en su oportunidad.

Redacción de la ministra suplente Margarita Sanhueza Núñez.

Aunque concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, no firma el abogado integrante señor Juan Andrés Álvarez Álvarez, por estar ausente.

N°Protección-4706-2025.



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

Código: BKMSBXDLLEZ

Pronunciado por la Segunda Sala de la Corte de Apelaciones de Concepción, integrada por las ministras suplentes señora Jimena Cecilia Troncoso Sáez, señora Margarita Elena Sanhueza Núñez y el abogado integrante señor Juan Andrés Álvarez Álvarez. No firma el señor Álvarez por estar ausente. Concepción, a treinta y uno de diciembre del año dos mil veinticinco.

En Concepcion, a treinta y uno de diciembre de dos mil veinticinco, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



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

Código: BKMSBXDLLEZ