



2026

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 17.122-25 INA

[23 de abril de 2026]

**REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 137, INCISO
SEGUNDO, DE LA LEY N° 18.834, SOBRE ESTATUTO
ADMINISTRATIVO**

MIGUEL ÁNGEL CAÑETE CORTES

**EN EL PROCESO ROL N° 1847-2025, SOBRE RECURSO DE PROTECCIÓN,
SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE LA SERENA.**

VISTOS:

Que, con fecha 13 de noviembre de 2025 Miguel Ángel Cañete Cortes acciona de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 137, inciso segundo, de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, para que ello incida en el proceso Rol N° 1847-2025, sobre recurso de protección, seguido ante la Corte de Apelaciones de La Serena.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto del precepto impugnado dispone en su parte destacada:

“Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo

Artículo 137.- [...]



El sumario será secreto hasta la fecha de formulación de cargos, oportunidad en la cual dejará de serlo para el inculpado y para el abogado que asumiere su defensa.

[...].”

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

Como antecedentes de la gestión pendiente explica el requirente -asistente administrativo en la Defensoría Local de Ovalle desde el año 2008- que con fecha 22 de octubre del año 2025 mediante correo electrónico se le notificó que debía prestar declaración en calidad de inculpado, sin que se acompañe la resolución que instruye el sumario administrativo en su contra.

Ante dicha situación, y por haberse transgredido el artículo 131, del Estatuto Administrativo, solicita que se corrija la actuación administrativa y se le notifique en forma legal. Sin embargo, el vicio alegado no fue acogido, ordenándose que preste declaración el día 24 de octubre de dicho año, por lo que el requirente presenta escrito de reconsideración, solicitando en subsidio recurso jerárquico y copias, tanto del decreto o resolución que ordena la instrucción del sumario, así como de la carpeta investigativa, además de la certificación de que no fue notificado personalmente, peticiones que fueron rechazadas por la Fiscal, ordenando llevar adelante el interrogatorio.

Frente a la negativa de proporcionar los antecedentes de la investigación sumarial, deduce recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de La Serena.

Conforme el certificado que rola a fojas 20, con fecha 28 de octubre del año 2025 se tuvo por interpuesto el recurso de protección en contra de la Resolución Exenta N° 182, de 02 de octubre de 2025 de la Defensoría Regional de Coquimbo, que ordenó instruir sumario administrativo en contra del requirente.

Sin embargo, según las piezas allegadas al expediente consta a fojas 222 que con fecha 19 de noviembre de 2025, el recurso de protección fue rechazado. Consta, asimismo, que la parte requirente presentó reposición con apelación en subsidio en contra de la resolución de la Corte de Apelaciones de La Serena que accedió a la certificación de ejecutoriedad de la sentencia, atendido a que la causa se encontraba suspendida por resolución del Tribunal Constitucional.

El recurso de reposición fue acogido con fecha 12 de diciembre del año 2025, sólo en cuanto se deja sin efecto la certificación de ejecutoria de la sentencia, y se resuelve en su lugar “reitérese en su oportunidad”.

Al fundamentar el **conflicto constitucional**, expone que la aplicación del artículo 137, inciso segundo, del Estatuto Administrativo infringe el artículo 8°, de la Constitución Política, pues la reserva o secreto se justifica sólo en los casos en que la publicidad afectare el cumplimiento de las funciones de los órganos del Estado, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional, lo que no ocurre en el presente caso.

Al respecto hace presente que conforme la modificación constitucional del año 2005 que introdujo el nuevo artículo 8°, sólo las leyes de quórum calificado pueden establecer reservas o secretos de los actos y resoluciones del Estado; y siendo la Ley N° 18.834, una Ley simple o común, mal puede establecer reservas o secretos en su artículo 137, sin contravenir abiertamente la exigencia establecida por la misma Constitución.

Por otro lado, a fojas 6 indica que siendo la reforma constitucional posterior a la dictación de la ley simple o común, es factible incluso afirmar que ha operado una derogación tácita de la referida norma legal contenida en el artículo 137, inciso segundo, del Estatuto Administrativo, ya que siendo el régimen constitucional un sistema normativo piramidal, todo aquello que no esté acorde con la Carta Fundamental no puede tener vigencia.

Asimismo, considera transgredido el artículo 19, numeral 2, de la Carta Fundamental, pues si se compara el procedimiento administrativo seguido en contra de un empleado público por un hecho menor, éste no tiene acceso a todo el expediente que se sigue en su contra; mientras que, en un proceso penal, el imputado por un crimen, simple delito, o falta, tiene derecho a conocer íntegramente la investigación desde que ésta se dirige en su contra, salvo algunas excepciones. Peor aún, incluso si al mismo empleado público se le investiga su responsabilidad funcionaria por un hecho que si es constitutivo de delito, tendría derecho a conocer toda la investigación criminal llevada adelante por el Ministerio Público, pero no podría conocer ningún antecedente del sumario administrativo sino hasta que se le formulen cargos, limitación que no existe ni siquiera en materia criminal, por lo que la diferencia de trato deviene en arbitraria.

Igualmente, alega que, en la especie, se infringe el artículo 19, numeral 3, de la Constitución, en cuanto al derecho de defensa jurídica, atendido a que la norma impugnada impide conocer los hechos investigados. En tal sentido, enfatiza que una defensa real y efectiva conlleva necesariamente enterarse de toda la investigación en forma íntegra y regular, agregando que cualquier defensa “a ciegas” es en realidad una falta de defensa absoluta que lo único que hace es atentar en contra de la referida garantía constitucional.

Tramitación y observaciones al requerimiento

Por resolución de fecha 21 de noviembre de 2025 a fojas 49 la Primera Sala de esta Magistratura admitió a trámite el libelo de inaplicabilidad, ordenando además la suspensión del procedimiento; y por resolución de la misma Sala, fue declarado admisible, con fecha 11 de diciembre de dicho año a fojas 66.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, formuló observaciones la requerida, solicitando el rechazo del requerimiento, atendido a que el precepto cuestionado no resulta aplicable ni decisivo para la resolución del asunto sometido a conocimiento del tribunal, ya que existe una desconexión lógica y de razón suficiente entre norma, procedimiento y gestión pendiente. En efecto, el artículo 137, inciso segundo, del Estatuto Administrativo regula aspectos propios del procedimiento administrativo disciplinario, sin proyectar efectos normativos directos en el procedimiento sobre el recurso de protección invocado como gestión pendiente.

Al respecto, hace presente que el recurso de protección constituye una acción constitucional autónoma, de naturaleza cautelar y tramitación sumaria, regida por normas propias, en la cual el precepto legal impugnado no resulta aplicable ni es utilizado como fundamento decisorio por el tribunal que conoce del mismo. Más aún, la parte requirente no explica ni demuestra de qué forma concreta la aplicación del artículo 137, inciso segundo, del Estatuto Administrativo sería determinante para la decisión del recurso de protección seguido ante la Corte de Apelaciones de La Serena, por lo que la sola existencia de un sumario administrativo subyacente no basta para configurar el requisito decisivo para fallar, desde que el conflicto sometido al conocimiento del tribunal constitucional debe surgir directamente de la aplicación del precepto legal impugnado en la gestión pendiente, y no de manera mediata, indirecta o hipotética.

En cuanto al fondo, sostiene que, en el caso concreto, no existe vulneración de las garantías alegadas por el requirente, por cuanto el secreto del sumario administrativo es temporal; aquel sólo está establecido hasta la etapa en que se formulen cargos, momento en que sus antecedentes pasarán a ser conocidos por el inculcado y su defensa. La existencia de la reserva es una forma de protección; tanto para los denunciantes, víctimas o inculcados, mediante la cual se impide en forma absoluta que terceros ajenos a dichos proceso, puedan acceder a la información contenida en aquel.

Además, existen normas relativas al debido procedimiento administrativo, tales como aquellas que establecen la posibilidad de formular causales de implicancia o recusación contra el actuario o el fiscal, rendir prueba en un término que no será superior a 20 días, la resolución del sumario es



adoptada por una autoridad diferente, de aquella que lo sustanció, es posible interponer recursos en contra de dicha decisión, entre otras.

Tampoco se divisa la forma en que la aplicación del precepto, en el caso concreto, podría afectar lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 19 de la Carta Fundamental. En primer lugar, la norma cuestionada se aplica a todos los funcionarios que se encuentren en la misma situación de la requirente, por lo cual no podría existir afectación del derecho de igualdad ante la ley; y, en segundo lugar, la citación que pueda efectuarse a un funcionario público, dentro de un proceso administrativo, precisamente corresponde a la oportunidad procesal prevista por el legislador para que aquel manifieste lo conveniente a sus intereses, lo que es una manifestación del debido proceso.

Por último, considera que el conflicto alegado por el requirente es de mera legalidad y no de constitucionalidad. En efecto, todos los reproches formulados por el actor dicen relación con la forma y medio de notificación del sumario administrativo, el acceso a documentos del expediente disciplinario, la fundamentación de resoluciones del fiscal instructor; y la oportunidad para recibir declaración. Sin embargo, estas materias están reguladas en leyes de rango legal simple (Ley N° 18.834 y Ley N° 19.880), correspondiendo su revisión a instancias administrativas o contenciosas administrativas.

A fojas 286, en decreto de fecha 14 de enero del año 2026 fueron traídos los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En audiencia de Pleno del día 17 de marzo de 2026 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos de los abogados Nayareth Contreras Carvajal, por la parte requirente, y Carlos Esperguen Sepúlveda, por la parte requerida, adoptándose acuerdo con igual fecha, según certificación de la señora relatora.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que doña Nayareth Contreras Carvajal, en representación de Miguel Ángel Cañete Cortés, acciona de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 137, inciso segundo, de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, para que ello incida en el proceso Rol N° 1847-2025, sobre recurso de protección, seguido ante la Corte de Apelaciones de La Serena. Para fundamentar su requerimiento expone que la aplicación del artículo 137, inciso segundo, del Estatuto Administrativo infringe el artículo 8° de nuestra



Constitución Política, conforme al cual sólo las leyes de quórum calificado pueden establecer reservas o secretos de los actos y resoluciones del Estado, en tanto que la Ley N° 18.834 no tiene sino la calidad de una ley simple.

SEGUNDO: Que, asimismo, considera transgredido el artículo 19, numeral 2, de la Carta Fundamental, pues en el procedimiento administrativo seguido en contra de un empleado público por un hecho menor, éste no tiene acceso a todo el expediente que se sigue en su contra, mientras que, en un proceso penal, el imputado por un delito tiene derecho a conocer íntegramente la investigación desde que ésta se dirige en su contra, salvo algunas excepciones. Igualmente, alega que, en la especie, se infringe el artículo 19, numeral 3, de la Constitución, en cuanto al derecho de defensa jurídica, atendido a que la norma impugnada impide conocer los hechos investigados.

TERCERO: Que lo primero que cabe consignar es que el razonamiento de orden formal, conforme al cual el artículo impugnado, al estar inserto en una ley simple y establecer un secreto de actuaciones administrativas, contravendría el artículo 8° de la Constitución Política, que exige al efecto que la reserva se disponga en una ley de quórum calificado, es un argumento aparente, porque no solo omite considerar lo dispuesto por el artículo 1° transitorio de la Ley 20.285, como con razón lo ha hecho presente la requerida, sino que, antes de ello, prescinde de lo preceptuado por el artículo cuarto transitorio de la propia Carta Fundamental, que a la letra dispone que las leyes en vigor que versan sobre materias que de acuerdo a la Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o aprobadas con quórum calificado, “Se entenderá” que “cumplen estos requisitos”. Es precisamente en virtud de esa regla constitucional que el artículo 1° transitorio de la Ley 20.285 establece que se entenderá que cumplen con la exigencia de quórum calificado los preceptos legales actualmente vigentes y dictados con anterioridad a la promulgación de la ley 20.050, que establecen secreto o reserva respecto de determinados actos o documentos, por las causales que señala el artículo 8° de la Constitución Política. Por consiguiente, es obvio que el problema formal denunciado no existe, de manera que es innecesario internarse en la cuestión relativa a si por vía de inaplicabilidad puede este Tribunal examinar defectos formales como el pretendido o, también, si puede pronunciarse sobre la vigencia o derogación tácita de preceptos preconstitucionales que contradigan disposiciones de la Carta, asunto planteado de esa precisa manera en el requerimiento.

CUARTO: Que tampoco es efectivo que el artículo 137 inciso segundo de la Ley 18.834 contradiga el fondo del artículo 8° inciso segundo de la Constitución, porque esta norma permite que una ley (de quórum calificado, que ya vimos que es una calidad que el artículo 4° transitorio de la Carta y el primero transitorio de la Ley 20.285 entregan a la norma impugnada)

establezca la reserva o secreto de actos y resoluciones de los órganos del Estado en razón, entre otros motivos, de asegurar el debido cumplimiento de las funciones públicas de que se trate, y ese es justamente el caso del secreto temporal de los sumarios, pues el objetivo es que la función de investigar posibles faltas e irregularidades se lleve a cabo desentrañando la verdad de los hechos, sin que la persona inculpada, o cualquier otra, pueda interferir para alterar, ocultar o dificultar la labor de reunir las pruebas del caso. Es decir, en los términos de la Constitución, se trata de impedir que la publicidad afecte el debido cumplimiento de las funciones de los fiscales investigadores.

QUINTO: Que la cuestión, entonces, se limita a determinar si ese secreto, en la forma en que está regulado en el artículo 137 inciso segundo de la Ley 18.834, es contrario a la igualdad ante la ley y al debido proceso. Lo primero, porque, se dice, si en los procesos penales la investigación no es secreta para el imputado, pese a la gravedad de las infracciones que en esa área se conocen, no podría serlo en el plano administrativo, pues no existiría una razón para tal diferencia. Esa proposición, aparentemente lógica, es equivocada, sin embargo, porque lo son varios de sus supuestos. En primer término, la requirente quiere comparar, para el examen de igualdad, dos procedimientos eminentemente distintos. Pero son distintos no simplemente porque en materia penal se investiguen hechos más graves (lo cual puede ser verdadero o no, según el caso, ya que un delito penal puede a la vez generar responsabilidad administrativa), sino por algo que la actora pasa por alto y es que las consecuencias de la indagación penal son potencialmente mucho más severas para los derechos del imputado, y no solo en cuanto a su resultado final sino también respecto a las medidas cautelares a la que se expone, que incluyen la privación de libertad. Por tanto, al contrario de lo que la proposición de la requirente supone, es más grave establecer el secreto en una indagatoria penal que en una administrativa, de modo que aún si fuera cierto que en lo penal ese secreto no exista o no pueda existir, el baremo sería inadecuado: las situaciones no son comparables y por eso, ya con esta primera reflexión, cae por su base la alegación de infracción al principio de igualdad ante la ley.

SEXTO: Que, enseguida, tampoco es cierto que en materia penal no existan procedimientos que establezcan el secreto sumarial respecto del imputado. Como se desarrolló ampliamente en nuestro fallo recaído en el rol 14.323, ello ocurre en el procedimiento penal militar, de naturaleza inquisitiva, seguido ante tribunales a que se refiere nuestra propia Constitución Política en su artículo 83 y cuyo procedimiento no ha sido declarado inconstitucional. En ese tipo de procesos penales el sumario, que en principio es secreto incluso para el imputado, tiene una duración que primero se dice que es de cuarenta días, pero en verdad se puede extender de forma indefinida, según lo prescribe el artículo 130 del Código de Justicia Militar, y respecto del simple inculcado el

secreto puede extenderse en la misma forma. Con relación al ya procesado, ese secreto se puede prolongar hasta por ciento veinte días más. Esa amplitud e inclusive indefinición, que ciertamente si se prolonga exageradamente sí que puede afectar el derecho de defensa y como consecuencia al debido proceso, no tiene ninguna relación con el secreto del sumario administrativo respecto del investigado, pues la ley dispone que el término de dicha indagación sea de veinte días y, solo en casos calificados y siempre que existan diligencias decretadas y pendientes, pueda extenderse hasta sesenta días (artículo 135 de la Ley 18.834). No se ve, entonces, que en la comparación entre estos dos tipos de proceso surja una diferencia que menoscabe a la requirente, y ello aun pasando por alto que la comparación en verdad es anómala, porque se examinan procedimientos diferentes, con capacidad de afectación de derechos muy desigual.

SÉPTIMO: Que lo mismo puede apreciarse respecto del sumario establecido en el Código de Procedimiento Penal, que se dirá que está derogado, pero no lo está respecto de hechos delictivos que aparezcan cometidos durante su vigencia, lo que ha determinado que a veintiséis años de iniciado el sistema acusatorio, sigan existiendo procesos penales ordinarios regidos por el sistema inquisitivo, con sumario secreto para el inculpado y aún para el procesado. Como se dijo en el motivo sexto del fallo rol 14.323 de este Tribunal, cabe reparar en que ni aún el auto de procesamiento conlleva el cese del secreto sumarial, pese a constituir una imputación directa que en buena medida anticipa la formulación de cargos, porque exige acreditación de la existencia del delito y presunciones fundadas de participación. En materia administrativa no hay ninguna anticipación de los cargos que permita decir que el imputado y su defensa queden a ciegas respecto de hechos concretos imputados. El secreto desaparece necesariamente con la formulación de cargos, que es justamente la única actuación procedimental que imputa hechos.

OCTAVO: Que por si lo anterior fuera poco, o se considerare que se citan procedimientos muy antiguos, ya solo residualmente vigentes (aunque ese no sea el caso del proceso militar en tiempos de paz), ocurre que nuestro legislador reciente recoge de nuevo la posibilidad de mantener en secreto, incluso para el imputado, investigaciones en materia penal, y lo hace en la Ley 19.913, que en su artículo 31 establece que la investigación de los delitos a que se refieren sus artículos 27 y 28 (básicamente lavado de activos y asociación para cometerlo) “será siempre secreta para los terceros (...) Respecto del imputado y de los demás intervinientes, la investigación será secreta cuando así lo disponga el fiscal, por un plazo máximo de seis meses, renovables con autorización del juez de garantía, por una sola vez y por igual término.” Es decir, en este tipo de procesos penales, según normas de reciente creación legislativa, el secreto puede durar, para el imputado, hasta un año. Repárese en algo más: el imputado

solo una vez formalizado puede pedir al juez “que limite el secreto en cuanto a las piezas o actuaciones abarcadas por él.” Antes no puede ni siquiera pedirlo, y después no se le asegura sino el derecho de petición, mas no el resultado de esa solicitud. Aun formalizado, entonces, el imputado podría seguir en total desconocimiento de la investigación, hasta completar un año desde su inicio. No admite esta situación, de nuevo, ninguna comparación con el sumario administrativo, que permita concluir que el modesto secreto regulado en él, de un máximo de sesenta días de duración, constituya una discriminación que afecte el principio de igualdad ante la ley.

NOVENO: Que todo lo anterior es sin perjuicio de la posibilidad de secreto que también contempla, respecto del imputado, el propio Código Procesal Penal, ya en etapa de formalización, cuando el artículo 182 de ese Cuerpo Normativo permite decretar la reserva respecto de actuaciones determinadas de la investigación. Se puede hacer hincapié en que el secreto se limita a actuaciones determinadas, pero repárese en que esas diligencias podrían ser las esenciales para determinar la existencia de los hechos o la participación del imputado y ese secreto puede eventualmente extenderse hasta ochenta días, superando de nuevo el límite de la reserva del sumario administrativo. Así pues, además de que no cabe la comparación entre un proceso penal que puede derivar, o acarrear durante su curso, las más graves consecuencias para los derechos fundamentales de los imputados, incluyendo uno tan caro como la libertad personal, y un procedimiento administrativo que de ninguna manera puede afectar con tal intensidad a la persona sujeta a indagación, resulta que tampoco es efectivo que en los primeros no pueda existir un secreto que, en todos los casos, puede superar con mucho la extensión del que la norma atacada dispone para lo administrativo. El artículo 19 N°2 de la Constitución, entonces, ni en abstracto ni en el caso concreto sufre ninguna trasgresión por la aplicación del artículo 137 inciso segundo de la Ley 18.834.

DÉCIMO: Que respecto del debido proceso, en tanto garantía recogida por el artículo 19 N°3 de la Constitución, que se dice infringida, podríamos detenernos en la cuestión debatida entre nosotros relativa a si en los procedimientos disciplinarios administrativos rigen o no esas precisas reglas del citado artículo 19 N°3, o bien esa norma se refiere a procesos judiciales, y los administrativos se regulan por normas legales que resguardan los derechos de los investigados, particularmente por la Ley 19.880, ajustándose a preceptos más generales de la Carta, e inclusive podríamos detenernos en el análisis, también doctrinalmente interesante, respecto a cuál debiera ser el contenido de las garantías mínimas del funcionario en el procedimiento administrativo seguido en su contra o, en todo caso y si se estima aplicable el artículo 19 N°3 de la Carta, en qué medida, respecto qué garantías y ello, por supuesto, para salvaguardar una potestad que con toda evidencia no ejerce un órgano

jurisdiccional independiente, como sí es exigible que ocurra respecto de los procesos jurisdiccionales, pero adentrarse en cualquiera de esos tópicos resulta en este caso innecesario, pues sea como fuere que se entienda, en la situación concreta sobre la que versan estos autos no se vulnera ningún principio que pueda caber en un concepto genérico o específico de debido proceso, o que resguarde la dignidad, los derechos derivados de la naturaleza humana, o el actuar debido de los órganos estatales con respecto de las personas sometidas a ellos.

UNDÉCIMO: Que lo anterior es así porque el secreto que dispone la norma impugnada es eminentemente transitorio y responde a un propósito legítimo y razonable, como lo es el asegurar el éxito de la investigación. Es tanto más razonable si se atiende a que esa indagatoria se refiere a hechos de naturaleza funcionaria, en los que se supone que puede haber participado un agente estatal que, según sea su posición jerárquica o su función, puede tener acceso a los datos -físicos o virtuales- que deban recopilarse o tener la capacidad de influir en el ánimo de los demás funcionarios que deban declarar o, en fin, entorpecer el curso de la indagatoria de diferentes formas, aún si estuviere suspendido de su cargo. No atenta contra ningún principio de racionalidad y justicia asegurar la investigación reservándola por un plazo breve y claramente delimitado en la ley, y tampoco atenta contra el derecho a defenderse, porque todo secreto cesa en el preciso momento en que se formulan los cargos. No hay ninguna actuación previa que importe formalizar una imputación o de cualquier manera adelantar una acusación. Los hechos, conjuntamente con los antecedentes que los sustentan, se conocerán completos en la primera oportunidad procedimental en que algo concreto se impute. Y entonces el funcionario tendrá hasta diez días para contestar los cargos, lo que es un plazo que en proporción a la duración del sumario parece razonable, porque además hay que añadir la posibilidad de rendir prueba y el término previsto para ello. En todo caso, ese plazo de defensa no ha sido objeto del requerimiento.

DUODÉCIMO: Que, para acentuar el carácter racional del secreto legalmente establecido y ahora impugnado, hay que considerar que él se refiere a actuaciones preliminares, como que necesariamente preceden a la formulación de cargos, y es en esa etapa inicial cuando más depende el éxito del proceso de la reserva con que éste se maneje. Incluso en materias penales este tribunal ha establecido que el secreto del sumario no es per se inconstitucional, y así lo ha señalado, por ejemplo, en su sentencia del rol 5897-2019, que hace una referencia interesante al artículo 36 de la Ley 20.000, porque allí hay otro caso en que, en el campo del procedimiento acusatorio, puede decretarse el secreto de determinadas actuaciones, registros y documentos, respecto de cualquiera de los intervinientes (imputado incluido, entonces) hasta el mismo cierre de la investigación. Del mismo modo se razonó en la sentencia recaída en

el rol 6.805-2019, que estimó que el secreto sumarial en un proceso inquisitivo penal, en tanto transitorio, no vulnera los derechos fundamentales de los imputados. Como hemos dicho, tanto menos puede hacerlo un secreto mucho más acotado temporalmente y que recae en un procedimiento en que los riesgos de afectación de derechos fundamentales son, también, mucho menores que en lo penal.

DECIMOTERCERO: Que ahora, estrictamente en lo administrativo y tanto para el examen de igualdad ante la ley como para comprender la racionalidad y proporcionalidad de la regla impugnada en sí misma, cabe traer a colación el artículo 21 de la Ley 20.285 que, respecto de la excepción a la regla de publicidad de la información pública establece, como primera causal de reserva el que “su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido”, que es precisamente lo que también quiere proteger la norma impugnada, conforme a la lógica inquisitiva del procedimiento disciplinario.

DECIMOCUARTO: Que a propósito de la naturaleza inquisitiva de la indagación que regula la Ley 18.834 cabe decir dos cosas; la primera es que esa condición no es en sí misma inconstitucional, y así lo ha declarado esta sede varias veces, bastando con remitirnos a los roles citados en el motivo duodécimo, y la segunda observación atingente es que, además, esa calidad de la investigación sumarial administrativa no ha sido atacada en esta acción, y como el secreto sumarial es una característica que si bien vimos que no es exclusiva de ella (al respecto, volvamos al artículo 31 de la Ley 19.913), sí deriva, en este caso, de tal naturaleza, parece complejo reclamar de aquel de modo aislado, sin hacerlo respecto del procedimiento inquisitorial mismo, al que la regla del secreto accede.

DECIMOQUINTO: Que todas las demás consideraciones en que el libelo abunda se refieren a reclamos contra las decisiones del fiscal del sumario, sobre lo cual a este Tribunal no le corresponde pronunciarse. Así, nada nos cabe resolver respecto de lo que el requirente denomina resoluciones ilegales y vulneradoras del debido proceso, tal como el no acompañar a la primera notificación la resolución exenta que ordena instruir el sumario, o el practicar esa notificación por correo electrónico, o, también, el no acceder a una nulidad procedimental reclamada, u otras pretendidas irregularidades que resultan ajenas al contenido de un requerimiento de inconstitucionalidad respecto de una norma legal y en cambio son propias del examen del recurso de protección que constituye la gestión judicial que se ha invocado como pendiente, para requerir.

DECIMOSEXTO: Que, en suma, no existe en este caso un efecto inconstitucional que se derive la aplicación del artículo 137 inciso segundo de la



Ley 18.834 a la gestión judicial pendiente, por lo que la acción de autos será desechada.

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 DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1, EN TODAS SUS PARTES.

III. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.

IV. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR

DISIDENCIA

Acordada **con el voto en contra de los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZALEZ, y HÉCTOR MERY ROMERO, y de la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS, quienes estuvieron por acoger el requerimiento atendido las siguientes consideraciones:**

1°. Que, se ha requerido la inaplicabilidad del artículo 137 inciso segundo de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, en virtud del cual “*el sumario será secreto hasta la fecha de formulación de cargos, oportunidad en la cual dejará de serlo para el inculpado y para el abogado que asumiere su defensa*”, lo que la accionante sostiene que resultaría contrario a los artículos 8° y 19 numerales 2° y 3° de la Constitución;

2°. Que, no hay duda, como lo hemos sostenido en numerosas sentencias, que, al menos, desde 2005, el principio general que rige los actos y resoluciones de todos los órganos del Estado, así como de sus fundamentos y también de los procedimientos es la publicidad, de acuerdo con el artículo 8° inciso segundo de la Constitución;

3°. Que, por ello, reiteradamente hemos explicado que aquella disposición constitucional “*(...) consagra el principio de publicidad y transparencia básico del Estado de Derecho y base de la institucionalidad de nuestro país. Tal como lo ha señalado esta Magistratura, “su propósito es garantizar un régimen republicano democrático; además, que se garantice el control del poder, obligando a las autoridades a responder a la sociedad por sus*

actos y dar cuenta de ellos; también, promover la responsabilidad de los funcionarios sobre la gestión pública; y, finalmente, fomentar una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad (...)” (c. 4º, Rol N° 16.503);

4º. Que, sin perjuicio del principio constitucional de publicidad, ciertamente, la Constitución admite casos de secreto o reserva de ciertos actos, resoluciones, fundamentos o procedimientos cuando así lo dispone una ley de quórum calificado en virtud de las causales taxativamente señaladas en el referido artículo 8º inciso segundo (c. 8º, Rol N° 15.898);

5º. Que, más específicamente, en el ámbito de los procedimientos judiciales, también rige el principio de publicidad, con casos de secreto o reserva, tanto en materia civil (artículo 29 inciso segundo del Código de Procedimiento Civil) como en el Código Procesal Penal, pues toda persona tiene derecho a un juicio previo, oral y público (artículo 1º) y, en el caso de la investigación, a “(...) conocer su contenido, salvo en los casos en que alguna parte de ella hubiese sido declarada secreta y solo por el tiempo que esa declaración se prolongare” (artículo 93 letra e);

6º. Que, la misma regulación se contempla en la Ley N° 19.880 que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, cuyo artículo 16 inciso primero dispone que “el procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él”.

Y agrega, en el inciso segundo que, “en consecuencia, salvo las excepciones establecidas en la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado y en otras disposiciones legales aprobadas con quórum calificado, son públicos los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, así como sus fundamentos y documentos en que éstos se contengan, y los procedimientos que utilicen en su elaboración o dictación”;

7º. Que, en consecuencia, desde el artículo 8º inciso segundo de la Constitución, los actos y resoluciones de los órganos estatales, así como sus fundamentos y procedimientos son públicos, admitiéndose excepcionalmente casos de secreto o reserva, lo que ha sido recogido, obviamente, por el legislador tanto en los procedimientos judiciales como en la ley de bases de procedimientos administrativos;

8º. Que, la norma cuestionada, sin embargo, mantiene una regulación sustancialmente distinta, pues no admite la publicidad de la investigación sumarial como regla general, con excepciones precisas, sino que consagra el principio exactamente inverso, ya que dispone del secreto del sumario durante toda su extensión (por lo que no es temporal) y respecto de toda persona, incluyendo a quien está siendo investigado;

9°. Que, ésta era la regla del antiguo Código de Procedimiento Penal, cuyo artículo 78 establecía que las actuaciones del sumario eran secretas, lo que, por cierto, fue inaplicado por esta Magistratura habida consideración que *“la posibilidad de levantar una defensa jurídica eficaz y de conocer las pruebas eventualmente incriminatorias a fin de poder declarar con pleno conocimiento de causa, constituye para el afectado el contenido esencial de este derecho fundamental, reconocido por el Constituyente justamente por encontrar arraigo en las más antiguas tradiciones de la justicia (...)”* (c. 5°, Rol N° 3.681) o, en palabras de la Corte Interamericana, *“(...) la referida normativa que establece como regla que en la jurisdicción penal militar chilena el sumario sea secreto, salvo las excepciones establecidas por la ley, es contraria al derecho de defensa del imputado, ya que le imposibilita el acceso efectivo al expediente y a las pruebas que se recaban en su contra, lo cual le impide defenderse adecuadamente, en contravención de lo dispuesto en el artículo 8.2.c) (...)”* (c. 170, Caso Palamara Iribarne vs. Chile, 22 de noviembre de 2005);

10°. Que, así las cosas, bien podría disponerse el secreto del sumario para terceros o por un tiempo determinado o respecto de ciertas diligencias o pruebas, tal y como lo contemplan el Código Procesal Penal o la Ley N° 19.880, pero una determinación absoluta, en cuanto a los destinatarios y que abarca todo el lapso que dura la indagatoria, hasta la formulación de cargos, es contraria al artículo 8° y también al derecho a defensa, pues impide la debida intervención del letrado.

Incluso, como lo recuerda la sentencia, la Ley N° 19.913, a propósito de delitos tan graves y complejos como el lavado de activos o la asociación para su comisión, el secreto de la investigación -para el imputado y los demás intervinientes- no puede exceder los seis meses, renovable una vez, con autorización del juez de garantía. Es más, una vez formalizada la investigación, el imputado puede solicitar al juez que lo limite en cuanto a las piezas o actuaciones abarcadas por él.

Y lo mismo puede decirse del artículo 36 de la Ley N° 20.000 que autoriza al Ministerio Público para disponer que determinadas actuaciones, registros o documentos sean mantenidos en secreto respecto de uno o más intervinientes. ¿Cuándo? Cuando estime que existe riesgo para la seguridad de los agentes encubiertos, agentes reveladores, informantes, testigos, peritos y, en general, de quienes hayan cooperado eficazmente en el procedimiento;

11°. Que, en definitiva, aún en los delitos más graves y en las circunstancias más delicadas, el legislador -como no puede ser de otra manera- respeta la Constitución, esto es, que el principio general que rige las actuaciones y procedimientos estatales es la publicidad, con casos excepcionales de secreto o reserva, lo que no sucede con el artículo 137 inciso segundo de la Ley N° 18.834 que invierte ese principio, disponiendo el secreto del sumario durante todo el tiempo que dure, respecto de la integridad de la indagatoria y tanto para

terceros como para el sumariado, impidiendo la debida intervención del letrado y, con ello, afectando en su esencia al derecho a defensa;

12°. Que, en fin y ahora desde el ángulo de la proporcionalidad y racionalidad de la determinación legislativa, esta Magistratura ha sostenido que *“(...) la intervención pública ha de ser susceptible de alcanzar la finalidad perseguida, necesaria o imprescindible, al no haber otra medida menos restrictiva de la esfera de libertad de los ciudadanos (es decir, por ser el medio más suave y moderado de entre los posibles-ley del mínimo intervencionismo-) y proporcional en sentido estricto, es decir ponderada o equilibrada por derivarse de aquella más beneficiosa o ventajosa para el interés general que perjudicial sobre otros valores o bienes en conflicto, en particular sobre los derechos y libertades”* (Javier Barnes, “Introducción al Principio de Proporcionalidad en el Derecho Comparado y Comunitario”, en *Revista de Administración Pública*, N° 135, 1994, p.500)” (c. 6°, Rol N° 9.299)”;

13°. Que, por ello, *“(...) es sabido que esta Magistratura Constitucional ha otorgado amplio reconocimiento al así llamado principio de proporcionalidad (aspecto positivo) o de interdicción de la arbitrariedad (aspecto negativo), el cual si bien no está enunciado gramaticalmente de manera explícita en general, sí tiene en cambio nítidos fundamentos textuales específicos en la Constitución, que permiten elucidarlo y enunciarlo por vía secundaria, con validez general, como aquel en virtud del cual, sustantivamente, las diferencias de trato en el contenido de la ley deben estar basadas en criterios objetivos, reproducibles y explícitos, conforme con los valores y principios superiores que la Constitución consagra, y en función de los fines legítimos que la misma Constitución define, de manera que los efectos que existan sobre los derechos de las personas, no se basen en motivaciones arbitrarias, inefables o disvaliosas, ni excedan la medida equitativa razonable de intervención estatal en balance con su fin. En ese sentido, cabe aludir al artículo 19, N° 2°, N° 16°, N° 22°, N° 26°, de la Ley Fundamental, inter alia, según se ha invocado por este Tribunal Constitucional en los roles N°s 280, 1153, 312, 467, 28, 53, 219, 811, 1217 y 1254. Ello, aparte de los roles 2196 y 2365, pertinentemente invocados en el requerimiento”* (c. 18°, Rol N° 2.648);

14°. Que, desde esta perspectiva, no dudamos acerca de la legitimidad de los fines perseguidos por el legislador al establecer la regulación que ha dispuesto en la norma impugnada, en orden a proteger el éxito de la indagatoria y el respeto de la honra del inculpado, denunciante, víctima y terceros. Incluso más, al menos en el plano teórico, procede aceptar que la medida es idónea para la consecución de esos fines, en cuanto, como plantea Aharon Barak, incrementa la probabilidad de su realización (Aharon Barak: *Proporcionalidad*, Lima, Palestra, 2017, p. 337). Estos mismos fines, sin embargo, justifican las reglas acotadas de secreto o reserva establecidas en el proceso penal o en la Ley N° 19.880;

15°. Que, por ende, debe examinarse la necesidad de la medida, en virtud de la cual, como recuerda el mismo autor, a propósito del caso *United Mizrahi Bank*, “una ley restringe un derecho fundamental en una magnitud no mayor a la requerida sólo si el legislador ha escogido -de todos los medios posibles- aquel que menos restringe el derecho humano protegido. En consecuencia, el legislador debe empezar por el “escalón” más bajo posible y luego proceder lentamente hacia arriba hasta alcanzar aquel punto donde es posible alcanzar el fin adecuado sin una mayor restricción que la requerida respecto del derecho humano en cuestión” (Aharon Barak: *Proporcionalidad*, Lima, Palestra, 2017, p. 351);

16°. Que, la duda constitucional radica, entonces, en dirimir si la regla contenida en el artículo 137 inciso segundo es necesaria para la consecución de los fines a que ella se orienta;

17°. Que, no está demás tener presente que, si bien el artículo 137 inciso segundo de la Ley N° 18.834 data de 1989, el secreto allí previsto forma parte de nuestro ordenamiento jurídico, sin variaciones sustantivas, al menos desde el artículo 148 del Decreto con Fuerza de Ley N° 256, de 1953, habiendo sido reiterado en el artículo 209 del Decreto con Fuerza de Ley N° 338, de 1960.

Siendo así, “el funcionario inculcado, por su parte, y es esto lo que repugna al principio de igualdad procesal de las partes, se encuentra claramente en desventaja. Por una parte, no tiene noticia de que se desarrolla una investigación sumaria o un sumario administrativo en su contra hasta que se le toma declaración, lo que perfectamente puede constituir la última actuación del sumario. Por otra parte, no tiene conocimiento de las pruebas que obran en su contra hasta que concluye el sumario debido al secreto del mismo. En tercer lugar, todos los antecedentes reunidos durante la investigación sumaria o durante el sumario administrativo pueden ser utilizados para fundar la sanción disciplinaria que en definitiva se aplique. Esto significa que la prueba se ha producido sin que el inculcado haya podido controvertirla al momento de producirse, lo que constituye una infracción al principio de contradicción. Todos estos problemas constituyen consecuencias del diseño jurídico institucional del procedimiento disciplinario, que ha asumido la estructura orgánica inquisitiva reformada. En efecto, el fiscal o el investigador se encuentran inevitablemente comprometidos con el resultado de su propia investigación” (Luis Iván Díaz García y Patricia Urzúa Gacitúa: “Procedimientos Administrativos Disciplinarios en Chile. Una Regulación Vulneradora del Derecho Fundamental al Debido Proceso”, *Ius et Praxis*, Año 24, N° 2, 2018, pp. 197-198);

18°. Que, la regla contenida en la norma impugnada resulta desproporcionadamente lesiva del derecho a defensa frente a fórmulas alternativas más adecuadas que permiten, igualmente, alcanzar los fines que ella persigue, pues el cabal y completo ejercicio del derecho a defensa, especialmente garantizado por la oportuna intervención del letrado, no se agota

en la declaración del sumariado, sino que requiere, en los términos del artículo 19 N° 3° inciso segundo, para que no sea objeto de impedimentos, restricciones o perturbaciones, que se ejerza en plenitud desde el inicio mismo del procedimiento, incluyendo la fase investigativa, como lo corrobora su inciso sexto que, por la reforma introducida por la Ley N° 19.519, en 1997, extendió, expresamente, la exigencia de racionalidad y justicia a las investigaciones;

19°. Que, el ejercicio completo del derecho a defensa requiere, entonces y salvo excepciones que deben ser precisas, acotadas en el tiempo y fundadas, que el investigado tenga conocimiento de la indagatoria desde el comienzo porque, además, solo así puede controlar la acción del investigador e ir adoptando medidas o preparando las actuaciones de defensa que realizará con posterioridad en el proceso, salvo que el instructor disponga el secreto de determinadas actuaciones o documentos y mediante resolución fundada.

De ahí que no pueda justificarse dejar en la indefensión al investigado con base en que se trata de actos intermedios y no terminales del procedimiento administrativo, pues y precisamente, no obstante tratarse de actuaciones intermedias o, incluso más, iniciales, son decisivas en la secuela completa del proceso disciplinario. Máxime si lo que en esta etapa se allegue, produzca o determine configura bases, presupuestos o pruebas que sirven o pueden servir a decisiones que afecten sus derechos o su posición en el proceso, incluyendo las que se contemplan en el artículo 136 del Estatuto Administrativo, puesto que, a propósito del derecho a defensa, “(...) *el constitucionalismo exige infundir máxima amplitud y eficacia a este derecho fundamental, haciendo aplicable en el derecho administrativo, en especial el de índole sancionadora, cuanto el proceso justo y con procedimiento racional, reclamen que sea respetado con la cualidad de garantía suprema para precaver toda arbitrariedad, preventivamente o ex post*” (José Luis Cea Egaña: *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo II, Santiago, Ediciones UC, 2023, p.195);

20°. Que, por las razones expuestas y sin que sea necesario realizar el último test, estuvimos por acoger el requerimiento, haciendo nuestras también las argumentaciones contenidas en el pronunciamiento Rol N° 5.958, especialmente, por estimar que la aplicación del precepto impugnado vulnera el derecho a defensa y el derecho a un procedimiento y a una investigación racionales y justos, como señala el artículo 19 N° 3° inciso sexto, desde la reforma introducida, en 1997, por la Ley N° 19.519, al invertir el principio constitucional de publicidad que alcanza a todos los actos y resoluciones de los órganos estatales, a sus fundamentos y procedimientos, así como por afectar severamente la debida intervención del letrado.

Redactó la sentencia el Ministro señor RAÚL MERA MUÑOZ y la disidencia, el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZALEZ.



0000321
TRESCIENTOS VEINTIUNO

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 17.122-25 INA.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero y señora Marcela Inés Peredo Rojas.

Autoriza el Secretario abogado (i) del Tribunal Constitucional, señor Sebastián López Magnasco.



B189C08F-6824-4FDC-A58B-341AD1CB87AB

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.