

Santiago, once de diciembre de dos mil siete.

**VISTOS:**

Con fecha 6 de junio de 2007, Carlos López Vega, Alcalde de la Municipalidad de Sierra Gorda, ha formulado una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 11 del Decreto Ley N° 799, de 1974, en relación al recurso de apelación que ha deducido contra la Resolución N° 021, de 3 de enero de 2007, de la Contraloría General de la República, por infracción al citado cuerpo normativo, rol de ingreso N° 2237-2007, caratulado "Carlos López Vega", actualmente en tramitación ante la Corte Suprema.

La norma impugnada señala:

*"Artículo 11°.- Toda infracción a lo dispuesto en el presente decreto ley será sancionada con alguna de las medidas disciplinarias establecidas en el Estatuto Administrativo, inclusive la destitución, y de acuerdo con el procedimiento establecido en este artículo.*

*Las sanciones superiores a la de multa serán apelables por el interesado ante la Corte Suprema.*

*Para los efectos de lo dispuesto en el inciso primero de este artículo, comprobada la infracción por Carabineros de Chile, éstos deberán retener y retirar de inmediato de la circulación el vehículo respectivo, poniéndolo a disposición de la Intendencia que corresponda dentro de las 24 horas del día hábil siguiente, la que lo entregará a la Jefatura de la repartición a que está asignado el vehículo.*

*El parte respectivo deberá enviarse por Carabineros al Departamento de Inspección de la Contraloría General de la República, para que ésta haga efectiva la responsabilidad funcionaria de el o de los infractores, y aplique las sanciones que correspondan, estatuidas en este decreto ley, previa investigación sumaria. Asimismo, habrá acción pública para denunciar toda infracción a las disposiciones de este decreto ley.*

*El Contralor General de la República, en casos calificados y atendidas las circunstancias del hecho, podrá delegar en el respectivo servicio las facultades para hacer efectiva la responsabilidad administrativa a que se refiere el inciso anterior. Esta delegación no impedirá el ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la Contraloría.”*

Con fecha 14 de junio, la Segunda Sala de esta Magistratura declaró admisible el requerimiento, suspendiéndose el procedimiento y pasando los autos al Pleno para su sustanciación.

Con fecha 12 de julio la Contraloría General de la República evacuó el traslado conferido exponiendo sus observaciones al requerimiento y solicitando fuera desestimado.

#### **I. LOS HECHOS.**

Señala el requirente que la Contraloría Regional de Antofagasta instruyó una investigación sumaria en la Municipalidad de Sierra Gorda para determinar presuntas infracciones al Decreto Ley N° 799, de 1974, denunciadas por el concejal señor Fuenteseca Iribarren.

Como consecuencia de ello, se formularon cargos al alcalde, motivados por el uso de vehículo municipal para fines particulares, causándole daños al vehículo en dos ocasiones.

Después de presentados los descargos por el alcalde, por resolución N° 021, de 3 enero de 2007, la Contraloría General de la República le aplicó la medida disciplinaria de suspensión del empleo por tres meses con goce del 50% de sueldo, establecida en el artículo 121, letra c), en relación con el artículo 124 de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.

## **II. EL DERECHO.**

Los capítulos de inaplicabilidad planteados por el requirente son los siguientes:

### **II.1. PRIMER CAPÍTULO: EL DECRETO LEY N° 799, EN CUANTO A SU FORMA, ES INCONSTITUCIONAL.**

Esta normativa legal, de 1974, otorga a la Contraloría General de la República potestad disciplinaria para sancionar y hacer efectiva la responsabilidad administrativa derivada de la infracción a sus disposiciones.

Posteriormente se promulgó la Constitución de 1980, que, respecto de la Contraloría, señala que cualquier disposición que le otorgue funciones o atribuciones debe ser de rango orgánico constitucional (artículos 98, inciso primero, y 99, inciso cuarto, de la Carta Fundamental). Entre tanto, la normativa del Decreto Ley N° 799 corresponde a una ley común que, como tal, no satisface el requisito exigido por el Constituyente para conferirle atribuciones al organismo contralor, distintas

de las que le conceden los artículos citados de la Ley Suprema.

Si bien la disposición cuarta transitoria de la propia Constitución establece que las normas legales que estuvieren en vigor a la fecha de vigencia de esa Carta y versaren sobre materias que conforme a ella deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado, se entenderá que cumplen los requisitos de tales y continuarán rigiendo, en lo que no sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales, señala el requirente que esa disposición sólo resulta aplicable a la Ley N° 10.336, Orgánica de la Contraloría General de la República, y no a otras disposiciones legales, debido a que esa disposición es excepcional y, por tanto, debe ser interpretada restrictivamente. En consecuencia, el Decreto Ley N° 799 adolece de vicio de forma por no haber sido aprobado con los quórum correspondientes a una ley orgánica constitucional.

Respecto de este capítulo de impugnación, la Contraloría señala que el requirente no explica por qué una interpretación restrictiva de una disposición constitucional transitoria sólo permitiría entender ajustada a la Constitución la Ley N° 10.336 y no el Decreto Ley N° 799, si se considera que ambos cuerpos legales son anteriores a la Constitución de 1980 y, por lo tanto, ninguno ha cumplido con el quórum especial de aprobación ni con el control previo exigido.

En opinión del ente contralor, si bien los artículos 98 y 99 de la Constitución establecen que las funciones, organización, funcionamiento y atribuciones de la

Contraloría General de la República serán materia de ley orgánica constitucional, el requirente pretende que tales materias se encuentran tratadas en un único texto, contradiciendo elementales principios de teoría de la ley.

Por el contrario, las funciones, organización, funcionamiento y atribuciones de la Contraloría pueden estar establecidas en diversos textos legales, y el artículo 11 del Decreto Ley N° 799 es un precepto legal que confiere una atribución a dicho organismo y se encuentra amparado por la disposición cuarta transitoria de la Ley Fundamental.

Señala además que el Tribunal Constitucional, en sentencia de 15 de julio de 2002, recaída en el Rol N° 356, se pronunció positivamente sobre una modificación a la Ley Orgánica de la Contraloría (N° 10.336), que también incluía una enmienda al referido Decreto Ley N° 799, en concreto para agregar su actual inciso final al cuestionado artículo 11.

La norma impugnada, al tratar una materia que conforme a la Constitución debía ser objeto de una ley orgánica constitucional, se encuentra amparada por la aludida disposición cuarta transitoria.

## **II.2. SEGUNDO CAPÍTULO: EL DECRETO LEY N° 799 CONTIENE DISPOSICIONES INCONSTITUCIONALES.**

A juicio del requirente, de la norma constitucional del artículo 98 se desprende que la Contraloría General de la República carece de potestades disciplinarias sobre los funcionarios públicos y cualquier otra facultad debe necesariamente serle conferida por leyes orgánicas

constitucionales, lo que está ratificado por el artículo 99 de la Carta Fundamental.

Aduce también el señor López Vega que, por su parte, el artículo 125 de la Constitución indica que la ley orgánica constitucional respectiva establecerá las causales de cesación en los cargos de alcaldes; por lo tanto, la sanción de destitución contemplada en el referido Decreto Ley N° 799 no sería aplicable a un alcalde por no estar establecida en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

En relación a este capítulo, la Contraloría expresa que al indicarse en el requerimiento que ni las normas constitucionales ni la ley orgánica constitucional han conferido a dicho organismo de control facultades disciplinarias sobre funcionarios públicos, se desconoce la potestad del artículo 11 del Decreto Ley 799, que entrega a la Contraloría una atribución de esta especie, ya que, según el requirente, esta preceptiva legal no estaría amparada por la disposición cuarta transitoria, lo que se habría desvirtuado a propósito de la impugnación a su constitucionalidad formal.

Señala seguidamente que ésta no es la instancia apropiada para analizar el alcance de las potestades que en materia de responsabilidades administrativas competen a esa institución, ya que lo que se discute en la especie es si esta potestad disciplinaria específica se ajusta o no a la Constitución.

A juicio de la Contraloría, la potestad conferida por la norma impugnada se ajusta a los artículos 98 y 99 de la Constitución, por cuanto dicha atribución ha sido otorgada por una norma que, según la disposición cuarta

transitoria del Texto Fundamental, debe entenderse que cumple el requisito de las leyes orgánicas constitucionales.

### **II.3. TERCER CAPÍTULO: LA CONTRALORÍA CARECE DE POTESTAD DISCIPLINARIA RESPECTO DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES.**

Ni la Constitución, ni la ley orgánica de la Contraloría, en opinión del actor, le otorgan potestad disciplinaria a esta institución. Así, el artículo 133 de su Ley Orgánica señala que el Contralor propondrá a la autoridad administrativa correspondiente que haga efectiva la responsabilidad administrativa del funcionario sumariado, pero en ningún caso aplicará por sí mismo la sanción pertinente.

Indica, además, que el artículo 15 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado indica que el personal de la Administración se regirá por sus respectivas normas estatutarias.

A su vez, el artículo 40 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades indica que el estatuto administrativo de los funcionarios municipales regulará la carrera funcionaria de dicho personal.

De esta forma, el único tribunal competente para conocer las causas sobre responsabilidad administrativa de los alcaldes es el Tribunal Electoral Regional respectivo, en primera instancia, y el Tribunal Calificador de Elecciones, en segunda, por lo que el artículo 11 del Decreto Ley N° 799 constituye a la Contraloría General de la República en una comisión especial, lo que está expresamente prohibido por el

artículo 19 N° 3°, inciso cuarto, de la Carta Fundamental.

En relación a este punto de inaplicabilidad, la Contraloría indica que, ejerciendo la potestad que le otorga el artículo 11 del Decreto Ley 799, no ha aplicado la medida disciplinaria de destitución, sino la de suspensión, de manera que la situación invocada por el requirente no forma parte de las características y circunstancias del caso concreto que afecta al alcalde de Sierra Gorda.

La vulneración al artículo 125 de la Constitución se basaría en una eventual aplicación de medidas de destitución por la Contraloría al ejercer sus potestades disciplinarias por uso indebido de vehículos estatales, hipótesis que no concurre en el caso.

El hecho de que la Contraloría aplique a un alcalde una medida disciplinaria por uso indebido de vehículo estatal no convierte al artículo 11 del Decreto Ley 799 en un precepto contrario al artículo 125 de la Constitución, ya que se trata de una potestad de la Contraloría vinculada a la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, carácter que la propia Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades atribuye a los alcaldes.

En este contexto, las causales de cesación en el cargo de alcalde que contempla el artículo 60 de la Ley N° 18.695 no tienen su fundamento en la calidad de funcionario municipal del alcalde ni su consiguiente responsabilidad administrativa, sino sólo en el régimen jurídico que el Constituyente y el Legislador han establecido para esas autoridades, por lo que la



declaración de las mismas causales se ha entregado a una judicatura especial, que son los tribunales regionales electorales.

#### **II.4. CUARTO CAPÍTULO: EL DECRETO LEY N° 799 SE ENCUENTRA TÁCITAMENTE DEROGADO RESPECTO DE LOS ALCALDES.**

El artículo 39 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades señala:

*“El alcalde tendrá derecho al uso de vehículo municipal para el desempeño de las actividades propias de su cargo, sin que sean aplicables a su respecto las restricciones que establecen las normas vigentes en cuanto a su circulación y a la obligación de llevar disco distintivo”.*

La responsabilidad por un supuesto mal uso de vehículos estatales es responsabilidad administrativa.

El Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales señala en su artículo 118, inciso final, que “tratándose del alcalde su responsabilidad administrativa se hará efectiva en conformidad al artículo 76, letra b), de la Ley N° 18.695.”

Esa remisión debe entenderse hecha al actual artículo 60 de dicha ley, que señala los casos en que el alcalde cesará en su cargo, estableciendo que la única sanción en caso de responsabilidad administrativa es la de remoción por notable abandono de sus deberes, que debe ser aplicada por el Tribunal Electoral Regional respectivo a requerimiento de cierto número de concejales. Ello demuestra, a juicio del actor, la derogación tácita de la norma impugnada.

En esta parte, la Contraloría indica que debe entenderse que el artículo 11 del Decreto Ley N° 799 es

una norma de carácter orgánico constitucional y como tal le entrega la atribución de perseguir la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos por uso indebido de vehículos estatales, según un procedimiento legalmente tramitado.

Por tanto, la Contraloría no se constituye en una comisión especial vulnerando la garantía señalada, aun cuando la medida disciplinaria fuera la de destitución y el funcionario afectado sea el alcalde, ya que no se invade la competencia de los tribunales electorales regionales, a quienes compete declarar las causales de cesación en el cargo de alcalde que señala expresamente el artículo 60 de la Ley N° 18.695, de naturaleza diversa.

Se trajeron los autos en relación y con fecha 26 de julio de 2007 se procedió a la vista de la causa y a los alegatos de los abogados representantes de la parte requirente y del Consejo de Defensa del Estado.

En su intervención en estrados, el abogado del requirente modificó el alcance de la impugnación contenida en su libelo, circunscribiéndolo únicamente a la objeción de constitucionalidad de los incisos primero y cuarto del artículo 11 del Decreto Ley N° 799, de 1974.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Que el artículo 93 N° 6 de la Constitución Política de la República dispone que es atribución de este Tribunal Constitucional “resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución”;

**SEGUNDO.** Que la misma norma constitucional dispone, en su inciso décimo primero, que, en este caso, “la cuestión podrá ser planteada por cualquiera de las partes o por el juez que conoce del asunto” y añade que “corresponderá a cualquiera de las salas del Tribunal declarar, sin ulterior recurso, la admisibilidad de la cuestión siempre que verifique la existencia de una gestión pendiente ante el tribunal ordinario o especial, que la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto, que la impugnación esté fundada razonablemente y se cumplan los demás requisitos que establezca la ley”;

**TERCERO.** Que, según se ha dejado establecido en la parte expositiva de la presente sentencia, en el caso de autos se solicita la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los incisos primero y cuarto del artículo 11 del Decreto Ley N° 799, de 19 de diciembre de 1974, cuerpo legal que establece normas sobre uso y circulación de vehículos estatales, en el contexto del recurso de apelación deducido ante la Corte Suprema, rol de ingreso N° 2237-2007, contra la Resolución N° 021, de 3 de enero de 2007, de la Contraloría General de la República, que impuso al alcalde de la Municipalidad de Sierra Gorda, don Carlos López Vega, la medida disciplinaria de suspensión del empleo por tres meses, con goce del 50% de sus remuneraciones, por haber infringido el mencionado Decreto Ley N° 799, todo ello en conformidad a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 11 del citado ordenamiento, en concordancia con las normas de los artículos 121, letra c), y 124 de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo;

**CUARTO.** Que, como se recordará, los citados preceptos legales impugnados rezan textualmente:

*“Toda infracción a lo dispuesto en el presente decreto ley será sancionada con alguna de las medidas disciplinarias establecidas en el Estatuto Administrativo, inclusive la destitución, y de acuerdo con el procedimiento establecido en este artículo.”.*

*“El parte respectivo deberá enviarse por Carabineros al Departamento de Inspección de la Contraloría General de la República, para que ésta haga efectiva la responsabilidad funcionaria de el o de los infractores, y aplique las sanciones que correspondan, estatuidas en este decreto ley, previa investigación sumaria. Asimismo, habrá acción pública para denunciar toda infracción a las disposiciones de este decreto ley.”;*

**QUINTO.** Que para una adecuada ordenación de las cuestiones que este Tribunal debe resolver en la presente sentencia, se efectuará un examen por separado de los motivos de impugnación que el requirente formula en su libelo, a saber: la inaplicabilidad de los preceptos reprochados por vicios de forma; la inaplicabilidad de tal preceptiva por vicios de fondo y, finalmente, la inaplicabilidad por derogación tácita de los preceptos impugnados, solicitada en subsidio de todo lo anterior;

**I. PRIMER CAPÍTULO: VICIOS DE FORMA DE LOS PRECEPTOS  
LEGALES IMPUGNADOS.**

**SEXTO.** Que en lo atinente al primer capítulo de objeción aludido, el requirente solicita la inaplicabilidad de los incisos primero y cuarto del

artículo 11 del Decreto Ley N° 799, fundado en la circunstancia de que toda norma que otorgue funciones o atribuciones a la Contraloría General de la República debe tener rango orgánico constitucional y los preceptos en la especie impugnados adolecerían de tal jerarquía normativa. Lo anterior porque cuando el artículo 98, inciso primero, del Código Político utiliza la expresión "*ley orgánica constitucional respectiva*" hace referencia exclusivamente a un solo cuerpo legal, a saber la Ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República. Ello por cuanto, a su juicio, la disposición cuarta transitoria de la Constitución sólo ampara al referido cuerpo legal orgánico, toda vez que por tratarse de una disposición de derecho público de excepcional aplicación, debe ser objeto de una interpretación restrictiva. De lo anterior concluye el requirente que el reproche de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados se sustenta en que ellos regulan y confieren atribuciones a la Contraloría General de la República, sin que a su respecto pueda hacerse una aplicación extensiva de la disposición cuarta transitoria de la Carta Fundamental, de manera que adolecerían de vicios de inconstitucionalidad de forma tanto por no haber sido aprobados con los quórums correspondientes a una ley orgánica constitucional, como por no haber sido sometidos a control preventivo obligatorio de constitucionalidad;

**SÉPTIMO.** Que, para resolver el planteado reproche de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de forma, es del caso analizar el estatuto jurídico constitucional de la Contraloría General de la República

en lo atinente a este requerimiento, el cual se encuentra regulado en los artículos 98, inciso primero, y 99, inciso cuarto, de la Ley Fundamental. Para los efectos de este análisis, deben recordarse tales preceptos constitucionales, cuyos textos prescriben respectivamente:

*“Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.”.*

*“En lo demás, la organización, el funcionamiento y las atribuciones de la Contraloría General de la República serán materia de una ley orgánica constitucional.”;*

**OCTAVO.** Que es menester precisar que si bien el inciso primero del artículo 98 de la Constitución encomienda la determinación de las demás funciones de la Contraloría General de la República *“a la ley orgánica constitucional respectiva”*, una interpretación aislada, a partir del solo tenor de las palabras, no basta para desentrañar el sentido y alcance del mandato constitucional contenido en aquel precepto. En efecto, dos razonamientos orientan a este Tribunal a determinar

un sentido diverso del que fluye *prima facie* del solo enunciado literal de la disposición.

En primer lugar, que para interpretar una norma constitucional debe tenerse como insoslayable directriz hermenéutica el que la Ley Suprema es un sistema armónico de reglas, normas y principios, cuyos preceptos no pueden interpretarse aisladamente acudiendo a su solo texto expreso. En mérito del razonamiento anterior, para la adecuada comprensión de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 98, éste debe relacionarse armónicamente con lo estatuido en el inciso cuarto del artículo 99 de la Carta Fundamental, que eleva a materia de rango orgánico constitucional tanto la organización y el funcionamiento como las atribuciones de la Contraloría General de la República, sin distinguir el cuerpo legal en el que se encuentren reguladas. En consecuencia, debe colegirse que las atribuciones y funciones de ese órgano de control pueden encontrarse tanto en la Ley N° 10.336 como en otros ordenamientos legales, siendo imperativo para la validez normativa de todos ellos que revistan jerarquía orgánico constitucional.

En segundo lugar, que la jurisprudencia de esta Magistratura ha confirmado el criterio anterior en diversos fallos de control preventivo obligatorio de constitucionalidad. Cabe mencionar al respecto, por su atingencia en la especie, la sentencia Rol N° 91, de fecha 18 de enero de 1990, la que recayó sobre el proyecto de Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, hoy Ley N° 18.918, cuerpo legal que confiere a la Contraloría General de la República la potestad de sancionar con medida disciplinaria la infracción de lo

dispuesto en su artículo 9º, cometida por los organismos de la Administración del Estado;

**NOVENO.** Que sabido es que la disposición cuarta transitoria de la Constitución Política de la República establece que *"se entenderá que las leyes actualmente en vigor sobre materias que conforme a esta Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o aprobadas con quórum calificado, cumplen estos requisitos y seguirán aplicándose en lo que no sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales."* Se trata, por consiguiente, de una norma fundamental que, con la finalidad de cautelar el valor de la seguridad jurídica y la debida continuidad y estabilidad del ordenamiento jurídico nacional, tuvo por objeto evitar la inconstitucionalidad de forma de diversos cuerpos legales anteriores que versaban sobre materias propias de ley orgánica constitucional o de quórum calificado, de acuerdo a la Constitución actualmente en vigor. En consecuencia, el ámbito de su aplicación está determinado por el fin de mantener vigente todo precepto legal que, siendo previo a la actual Ley Fundamental, reguló materias que hoy en día requieren ser normadas por disposiciones aprobadas con un quórum superior al de la ley común;

**DÉCIMO.** Que la jurisprudencia de este Tribunal reafirma la constitucionalidad de forma de los preceptos reprochados, fundamentada en la aplicación de la disposición cuarta transitoria de la Ley Suprema. En efecto, en sentencia Rol N° 356, de fecha 15 de julio de 2002, se confrontó constitucionalmente y declaró ajustado a la Constitución el proyecto de ley que modificó la Ley



Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República, hoy Ley 19.817. En la especie, interesa hacer patente que en dicho control se declaró conforme a la Constitución la modificación que la citada Ley introdujo al artículo 11 del Decreto Ley N° 799, de 1974, en cuya virtud se agregó el actual inciso final de ese artículo, que permite al Contralor General de la República delegar las atribuciones otorgadas por los preceptos impugnados del mismo artículo. Declaró al efecto esta Magistratura, en el considerando quinto de la sentencia en comento:

*“Que todos los preceptos contemplados en el proyecto remitido y sujetos a control de este Tribunal, son propios de la ley orgánica constitucional a que se refieren los artículos 87, inciso primero, y 88, inciso cuarto, de la Constitución Política de la República -actuales artículos 98 y 99 citados precedentemente-, puesto que modifican aspectos relativos a la organización y atribuciones de la Contraloría General de la República.”*

Pues bien, de lo expuesto en el considerando recién transcrito se confirma que los preceptos reprochados contenidos en el Decreto Ley N° 799 son propios de ley orgánica constitucional; y asimismo fluye de esa declaración que se encuentran amparados por la disposición cuarta transitoria de la Ley Suprema, ya que mal podría haberse declarado constitucional por esta Magistratura una norma modificatoria que permite al Contralor delegar una atribución, si se hubiera estimado que los preceptos que la contemplan adolecían de una inconstitucionalidad de forma;

**UNDÉCIMO.** Que, con el mérito de los razonamientos expuestos, resultaría del todo arbitrario restringir el ámbito de aplicación de la disposición cuarta transitoria de la Constitución a la citada Ley N° 10.336, con exclusión del Decreto Ley N° 799. En efecto, entender sólo a aquel cuerpo legal ajustado formalmente a la Carta Fundamental importaría un juicio caprichoso, toda vez que no existe fundamento jurídico constitucional que permita efectuar una distinción entre ambas normativas que, en lo que interesa, coinciden en haber sido dictadas con anterioridad a la actual Ley Fundamental y en conferir atribuciones a la Contraloría General de la República, esto es, en regular materias propias de ley orgánica constitucional;

**II CAPÍTULO: VICIOS DE FONDO DE LOS PRECEPTOS LEGALES  
IMPUGNADOS.**

**DUODÉCIMO.** Que, tal como se indica en la parte expositiva de este fallo, el actor sostiene que el artículo 11 del Decreto Ley N° 799 contiene disposiciones inconstitucionales y, por tanto, éstas resultan inaplicables a la gestión pendiente en la que se ha deducido el recurso de que conoce la Corte Suprema. A su juicio, este segundo reproche de constitucionalidad, por vicios de fondo, se funda en que la facultad de la Contraloría para aplicar medidas disciplinarias, que le otorgan los tantas veces citados preceptos impugnados, vulneraría diversas disposiciones de la Carta Fundamental;

**DECIMOTERCERO.** Que para un mejor entendimiento del control de constitucionalidad que efectuará esta Magistratura, en los considerandos que siguen se

examinarán por separado las siguientes objeciones alegadas por la parte requirente, a saber: la vulneración de los artículos 98 y 99 de la Constitución; la contravención de lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley Fundamental y el agravio al derecho constitucional del debido proceso;

**DECIMOCUARTO.** Que el actor sostiene como primer reproche de constitucionalidad por vicios de fondo que la potestad sancionatoria aludida en el considerando décimo segundo, no ha sido otorgada a la Contraloría General de la República ni por el constituyente ni por el legislador orgánico constitucional, circunstancia que contravendría lo dispuesto en los artículos 98 y 99 de la Carta Fundamental. Agrega que, además, las disposiciones reprochadas en estos autos transgredirían por similar motivo el artículo 125 del Código Político, toda vez que este precepto fundamental ordena al legislador orgánico constitucional establecer las causales de cesación en los cargos de alcalde, de consejero regional y de concejal y, en lo que interesa, la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, al estatuir tales causales, no confiere a la Contraloría General de la República la facultad de aplicarlas respecto del alcalde;

**DECIMOQUINTO.** Que, por las razones expuestas por este sentenciador en los considerandos séptimo a décimo primero, relativas a la alegación de vicios de inconstitucionalidad de forma, no es menester efectuar un nuevo desarrollo considerativo acerca del rango orgánico constitucional que demostradamente asiste al Decreto Ley N° 799. Teniendo por emitido un pronunciamiento a ese respecto, debe descartarse la vulneración de los

artículos 98 y 99 de la Constitución, toda vez que la pretensión respectiva se sustenta en el desconocimiento de la jerarquía orgánico constitucional del Decreto Ley N° 799;

**DECIMOSEXTO.** Que en su segunda alegación de inconstitucionalidad relativa a los vicios de fondo, el peticionario alega que la potestad disciplinaria otorgada por el Decreto Ley N° 799 vulneraría lo dispuesto esencialmente por el artículo 125 de la Constitución, norma fundamental cuyo texto expreso reza de la manera que sigue:

*"Las leyes orgánicas constitucionales respectivas establecerán las causales de cesación en los cargos de alcaldes, de miembro del consejo regional y de concejal.";*

**DECIMOSÉPTIMO.** Que el requirente precisa dos motivos por los que la indicada potestad sancionatoria contravendría el precepto constitucional transcrito en el considerando que antecede. Sostiene, por una parte, que el primero de los preceptos reprochados en autos, al facultar a la Contraloría General de la República -en el evento de infracción a su normativa- para aplicar al edil la sanción de destitución contemplada en el Estatuto Administrativo, estaría creando una nueva modalidad de cesación en el cargo de alcalde no contemplada en el artículo 60 de la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, norma, esta última, convocada exclusivamente a establecer tales causales de cesación, según lo mandado por el artículo 125 de la Ley Fundamental. Por otra parte, alega que la citada disposición de la Ley 18.695 prescribe que es competencia

en primera instancia de los Tribunales Electorales Regionales respectivos conocer y declarar la existencia de las causales de cesación en el cargo de alcalde, en circunstancias que los preceptos impugnados facultan a la Contraloría General de la República para imponer medidas disciplinarias respecto del alcalde, inclusive la sanción de destitución;

**DECIMOCTAVO.** Que en relación al primer motivo de agravio constitucional reseñado en el considerando precedente, debe acotarse, para una adecuada lectura jurídico-política del mandato contenido en el artículo 125 de la Ley Suprema, que esta disposición tiene por objeto regular la cesación en sus cargos de aquellas autoridades locales y regionales que invisten la calidad de representantes de la ciudadanía, cualidad que indiscutiblemente comparten el alcalde, los consejeros regionales y los concejales;

**DECIMONOVENO.** Que el artículo 60 de la Ley 18.695, en cumplimiento de lo previsto por el artículo 125 de la Constitución, establece las causales de cesación en lo que respecta al cargo de alcalde y del análisis de su contenido se puede desprender que dichas causales aluden a las circunstancias que de manera armoniosa el orden político institucional ha establecido para la cesación en sus cargos de quienes son autoridades electas por sufragio universal;

**VIGÉSIMO.** Que, despejada la naturaleza jurídica que asiste a las analizadas causales de cesación, se hace menester, con el objeto de iluminar el razonamiento sobre el reproche de constitucionalidad en examen, tener a la vista que en el edil se presenta una doble calidad

jurídica. En efecto, si bien el alcalde es un representante de la ciudadanía al emanar su investidura del sufragio popular, goza a su vez del carácter de funcionario público, atributo que le reconoce el artículo 40 de la Ley 18.695, cuando expresamente lo incluye en la categoría de funcionario municipal;

**VIGESIMOPRIMERO.** Que de la dualidad cualitativa expuesta en el considerando anterior se deriva que el alcalde sea al mismo tiempo sujeto pasivo de responsabilidad política y administrativa y, por consiguiente, se encuentre sometido a dos órdenes normativos diversos que regulan tales formas de responsabilidad, a saber, la Ley 18.695 -en relación a las causales de cesación en el cargo y al Tribunal Electoral Regional como magistratura competente en primera instancia para su conocimiento- y la preceptiva que incide y permite hacer efectiva su responsabilidad administrativa. Con todo, ambas especies de responsabilidad encuentran su fundamento constitucional en lo preceptuado en el inciso tercero del artículo 7º de nuestra Carta Fundamental;

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que en mérito de los razonamientos consignados precedentemente, no se divisa cómo la facultad para aplicar una medida disciplinaria contenida en el Estatuto Administrativo que concede el Decreto Ley N° 799 a la Contraloría General de la República puede vulnerar el artículo 125 de la Ley Fundamental, por cuanto se trata de una potestad de ese órgano de control vinculada no a la responsabilidad política sino a la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, como lo es el alcalde en su

calidad de funcionario municipal. Más aún, la aludida facultad sancionatoria se encuentra contemplada en el régimen jurídico de la Contraloría, constituido, en lo que interesa, por lo dispuesto en los artículos 9º de la Ley 10.336, 10 de la Ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y 11 del Decreto Ley N° 799, preceptivas todas que confieren a la Contraloría General de la República la facultad de aplicar medidas disciplinarias a los funcionarios públicos en las situaciones a que se refieren;

**VIGESIMOTERCERO.** Que en lo que respecta al segundo motivo de agravio constitucional con relación al artículo 125 de la Ley Suprema, mencionado en el considerando decimosexto, cabe advertir que, sin perjuicio de lo dilucidado por esta Magistratura precedentemente, la supuesta hipótesis de inconstitucionalidad a que se refiere el requirente no concurre en el caso concreto, pues éste alega que sólo toca al Tribunal Electoral Regional, en primera instancia, conocer y aplicar las causales de cesación en el cargo de alcalde, en circunstancias que, en el marco de la cuestión *sub lite*, la Contraloría General de la República no ha aplicado la medida disciplinaria de destitución, sino la de suspensión. En otros términos, el agravio alegado no es un aspecto que forme parte de las características y circunstancias del caso concreto que afecta al requirente y, en consecuencia, por el razonamiento expuesto en este considerando, tampoco procede acoger el requerimiento de inaplicabilidad por vulneración de lo dispuesto en el artículo 125 de la Constitución;

**VIGESIMOCUARTO.** Que, a modo de tercer reproche de constitucionalidad de fondo, el actor alega que los preceptos impugnados importan una vulneración de la garantía constitucional del juez natural consagrada en el artículo 19 N° 3, inciso cuarto, de la Constitución Política de la República, cuyo tenor literal expresa: *“Nadie podrá ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que señalare la ley y que se hallare establecido por ésta con anterioridad a la perpetración del hecho”*. La violación de esta norma fundamental se configuraría, en opinión del requirente, desde el momento en que los preceptos impugnados no gozan de jerarquía orgánico constitucional, de manera que al dotar de potestad sancionatoria a la Contraloría General de la República la estarían convirtiendo en una comisión especial;

**VIGESIMOQUINTO.** Que, a partir del rango orgánico constitucional de los preceptos impugnados, ya consignado en anteriores considerandos, cabe igualmente desestimar la alegación del requirente en cuanto a que la Contraloría General de la República constituiría en este caso una comisión especial. A mayor abundamiento, debe precisarse que tampoco tiene asidero desde otro ángulo la impugnación en examen, puesto que dicho organismo de control adopta la sanción en virtud de su potestad legal de aplicar la ley en la esfera administrativa, sanción que, por lo demás, es revisable por un tribunal superior de justicia, cual es, en la especie, la Corte Suprema vía recurso de apelación;

**VIGESIMOSEXTO.** Que, finalmente, el solicitante sostiene la inaplicabilidad de los preceptos impugnados



en virtud de la derogación expresa y tácita del Decreto Ley N° 799 que habría operado respecto a los alcaldes, a modo de petición subsidiaria de sus alegaciones anteriores. En cuanto a la derogación de la primera especie, argumenta que ésta se produciría en virtud de lo previsto en el artículo 39 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, relativo al derecho de uso de vehículo municipal por los alcaldes. En cuanto a la segunda, expresa que su origen se encuentra en el artículo 118 de la Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales, norma que reenvía la regulación de la responsabilidad administrativa de los alcaldes a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades;

**VIGESIMOSÉPTIMO.** Que el tipo de controversia caracterizado en el razonamiento precedente es de aquellos que, según el criterio sostenido por la jurisprudencia de este Tribunal, así como por la de los tribunales superiores de justicia, corresponde dilucidar a los jueces del fondo, por tratarse de un conflicto de mera legalidad, que debe resolverse de conformidad a las normas pertinentes a la vigencia de las leyes contenidas en el Código Civil. Por consiguiente, no le corresponde a esta Magistratura expedirse acerca de un conflicto de aplicación de normas legales cuya resolución ha de hacerse por los tribunales competentes de acuerdo a las preceptivas pertinentes de ese rango normativo.

**Y VISTO:** Lo prescrito en los artículos 93, inciso primero, N° 6, e inciso décimo primero, 98, inciso primero, 99, inciso cuarto, 118, 125 y disposición cuarta transitoria de la Constitución Política de la República,

así como en las disposiciones pertinentes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal Constitucional,

**SE RESUELVE: QUE SE NIEGA LUGAR AL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1 Y QUE SE PONE TÉRMINO A LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN ESTOS AUTOS.**

El Ministro señor Jorge Correa Sutil estuvo por acoger el requerimiento sólo en cuanto a declarar inaplicables las expresiones “inclusive la destitución”, contenidas en el inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 799, en base a lo razonado en el fallo, con excepción de sus considerandos 16° a 22°, ambos inclusive, y teniendo en su lugar y además presente:

1. Que el artículo 125 de la Carta Fundamental establece que “Las leyes orgánicas constitucionales respectivas establecerán las causales de cesación en los cargos de alcaldes, de miembro del consejo regional y de concejal”.

2. Que, como razona el fallo, en sus considerandos Sexto a Undécimo, lo dispuesto en el artículo 4° transitorio de la Constitución obliga a concluir que los preceptos reprochados, contenidos en el Decreto Ley N° 799, tienen el carácter de ley orgánica constitucional. En tal sentido, pero sólo en él, cumplen con el requisito que el artículo 125 de la Constitución ha señalado para establecer causales de cesación en el cargo de alcalde.

3. Que, sin embargo, la Carta Fundamental no sólo contempla como requisito para establecer la causal de cesación en el cargo de alcalde el hacerlo en una ley orgánica constitucional, sino que dispuso expresamente

que ello debía hacerse en **la ley orgánica constitucional respectiva**. Este requisito adicional no puede quedar sin significación alguna, pues es obligación del intérprete dar sentido (que tenga efecto) a un determinado lenguaje normativo, en este caso, a la voz "respectiva", que califica la ley orgánica.

4. Que a la voz "respectiva" no puede darse sino el significado de individualizar una ley, la determinada ley que regula la materia, que en el caso de los alcaldes es la Ley Orgánica de Municipalidades. Como el precepto se refiere no sólo a éstos, sino a los miembros del consejo regional y a los concejales, usa el modo plural: "respectivas", para aludir así a las determinadas leyes que regulan la materia relativa a cada una de estas autoridades.

5. Que, en razón de la jerarquía y para resguardar la estabilidad en el cargo de una autoridad de elección popular, como es el alcalde, la Constitución no establece en su propio texto las causales de su remoción, como sí hace con otras autoridades elegidas, pero sí dispone que tales causales sólo pueden establecerse en el todo orgánico, sistemático y armónico a que aspira una ley orgánica; en la especie, la Ley de Municipalidades. Esta, por su parte, autoriza a removerlo sólo con un determinado acuerdo del concejo municipal y no permite hacerlo por causales referidas a responsabilidad administrativa no especificadas en la ley respectiva, sino en otros cuerpos legales.

6. Que, de ese modo, la Constitución prohíbe que una ley distinta a la respectiva, como es el Decreto Ley 799, que regula el uso y circulación de vehículos estatales,

establezca causales de cesación del alcalde. La norma impugnada incurre en dicha prohibición al incluir la destitución como sanción aplicable y debe, en ese aspecto, ser declarada inaplicable, pues, a no dudarlo la remoción es una forma o modo de cesación que, conforme a la Constitución, sólo puede ser establecida en la ley respectiva.

7. Que lo anterior no obsta a que el alcalde pueda ser sujeto pasivo de responsabilidad administrativa por causales y mecanismos establecidos en una ley distinta a la "respectiva", esto es, a la Ley Orgánica de Municipalidades; pero no puede ser removido de su cargo por esas causales. La sanción a los alcaldes por responsabilidad administrativa no está prohibida por la Carta Fundamental ni es reñida con el carácter autónomo del Municipio. El que una entidad tenga carácter autónomo no define una determinada autonomía, ni significa que sus autoridades queden al margen del control de otros órganos. Es la Carta Fundamental la que establece los resguardos a favor de la autonomía y no la autonomía la que se erige como un principio absoluto excluyente de todo control. Por su parte, el hecho de que el legislador haya manifestado inequívocamente su intención de que la Contraloría no pudiera, por sí sola, aplicar sanciones administrativas a los alcaldes, puede servir a los jueces del fondo para convencerse de que los preceptos impugnados fueron tácitamente derogados, pero no permite dar sentido a la Carta Fundamental, pues nunca el legislador pretendió hacerlo al discutir los alcances de una reforma legal. En consecuencia, no cabe declarar inaplicable el precepto impugnado en cuanto establece

responsabilidades administrativas y sanciones diversas a la destitución.

8. Que si, en virtud de lo razonado hasta aquí, debe concluirse que la Contraloría puede, en virtud de disposiciones legales, sancionar a un alcalde, pero no removerlo, sólo queda por determinar entonces si la sanción de suspensión en el cargo, que es la aplicada en primera instancia en la especie, debe o no hacerse equivalente a la cesación, reservada constitucionalmente a una ley especial y prohibida a otras. Para dilucidarlo, desde luego, cabe anotar que otros doce preceptos de la Carta Fundamental, y algunos repetidamente, usan el vocablo cesar o cesación en el cargo y, en todos ellos, en un sentido que no incluye el caso de suspensión temporal, sino de remoción o pérdida definitiva (artículos 26, 28 y 30, respecto del Presidente de la República; 51, 58, 60 y 93, en el caso de los parlamentarios; 80 en el de los jueces; 84, en el de los fiscales; 92 y 14 transitorio, en el de los Ministros del Tribunal Constitucional, y 98 para el caso del Contralor General de la República). Desde un punto de vista de la armonía en el significado del lenguaje, debe entenderse entonces que el significado de la expresión "causales de cesación en los cargos", que emplea el artículo 125 de la Carta Fundamental, no incluye las suspensiones temporales. Si bien el resguardo del valor democrático por el origen electo del alcalde y una cierta autonomía municipal que la Constitución consagra podrían inclinar a pensar que la suspensión, por los efectos políticos que conlleva, debiera merecer un trato análogo al de la cesación, la Carta Fundamental no lo hizo y sólo prohibió

remover al alcalde por causales distintas a las establecidas en la ley orgánica. A juicio de este disidente, el carácter especial de esta reserva legal obliga a no darle un significado más extenso que el prescrito en su texto. En consecuencia, debe concluirse que al reservar la Constitución a una determinada ley las causales de remoción, no incluyó las de suspensión y, por ese motivo, mi voto es sólo por declarar que el tribunal del fondo queda constitucionalmente impedido de aplicar la sanción de destitución.

Acordada con el **voto en contra** de los **Ministros señores José Luis Cea Egaña y Marcelo Venegas Palacios**, quienes estuvieron por acoger el requerimiento por los motivos siguientes:

#### **I. PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA.**

1.- Con sujeción a la supremacía, formal y sustantiva, que caracteriza a la Carta Fundamental, el caso *sublite* debe ser planteado y resuelto de acuerdo con sus principios, y también según las disposiciones legales dictadas conforme a ella. Entre tales principios se halla, clara y reiteradamente contemplado, el pertinente a la autonomía de los órganos constitucionales, incluyendo las municipalidades. Suficiente resulta para coincidir en que ese principio caracteriza a nuestro Código Político considerar que la separación de órganos y distribución de competencias, prevista en el artículo 7º, es una base del sistema institucional, la cual presupone la autonomía de las instituciones respectivas para ejercer las potestades y atribuciones que les han sido asignadas. Lo escrito se concreta en los artículos 76, 83, 94, 98, 108 y, sin ser exhaustivos, en los artículos

118 y 122 de la Ley Suprema. Precisamente, los dos últimos preceptos citados se refieren a la autonomía de los municipios;

2. El principio de autonomía lo ha reconocido el Poder Constituyente como atributo esencial de los órganos estatales a los cuales se los reconoce, con la intención de asegurarles el ejercicio libre de sus atribuciones, cuidar de su organización y funcionamiento interno, en fin, garantizar el cumplimiento de las funciones respectivas sin interferencias de otros órganos públicos ni de particulares. En lo dicho se halla un criterio de hermenéutica, cuya manifestación concreta se operacionaliza a favor de cuanto implica tal autonomía, simultánea del rechazo de cualquiera injerencia extraña a la institución titular de ella. Ciertamente, lo expuesto se entiende de acuerdo con cuanto fluye de la Carta Fundamental y de las leyes, pero de estas últimas, como ya lo puntualizamos, sólo en cuanto sean conformes a lo mandado en ella. Consecuentemente, debe desestimarse, por ser contraria al espíritu, el texto y contexto de la Constitución, toda interpretación que propugne la admisión de controles, fiscalizaciones, sanciones o interferencias de cualquiera índole, practicadas por ciertos órganos constitucionales con respecto a los municipios, salvo que tal intervención se halle prevista en la Carta Fundamental y sea desempeñada en los términos y para las finalidades taxativamente consagradas en ella;

3.- No cabe duda del sentido y alcance de la autonomía, rasgo que incide en la claridad con que debe ser interpretada y llevada a la práctica. Con ánimo ilustrativo, insertamos los ejemplos siguientes: trátase

de la "Libertad de gobernarse por sus propias leyes o fueros." (Joaquín Escriche: **Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia** (París, Librería de Garnier Hermanos, 1889, p. 316). Coincidente con ese concepto es el contenido en el **Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española**, pues allí se caracteriza a la autonomía como la "Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propio". (Madrid, Ed. Espasa Calpe, 2001), T. I, p. (...). Idéntico es el significado que le asigna el vocabulario jurídico, pues se la configura como la "Libertad que se reconoce a una región, provincia, ciudad o pueblo, para dirigir, según sus normas y órganos propios, todos los asuntos concernientes a su administración regional, provincial o municipal (v. Estatuto, Federalismo, Región Autónoma, "Self-governement". (Guillermo Cabanellas: **Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual**, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1981), Tomo I, p. 423. La nómina de referencias, todas concurrentes en el significado ya explicado, puede ser extendida, bastando mencionar a Klaus Stern: **Derecho del Estado de la República Federal de Alemania** (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987), p. 692; y Luciano Parejo Alfonso **et al**: **Manual de Derecho Administrativo. Parte General** (Madrid, Ed. Ariel, 1998), p. 316;

4.- En nuestro sistema constitucional, la autonomía es una garantía institucional, establecida para el ejercicio de las atribuciones de los órganos a los cuales la Carta Política les infunde tal carácter. Por eso y razonablemente, se ha afirmado que tal garantía "es un



mecanismo de protección de determinadas instituciones, organizaciones o figuras jurídicas que se consideran como básicas dentro del orden y principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador (...). Esta protección puede o no estar asociada a los derechos fundamentales. (...) El objetivo de la garantía institucional es que el legislador no rebase o desconozca la figura o institución protegida, estableciendo limitaciones o restricciones que afecten su "contenido esencial" transformándola en una proclamación teórica. Precisamente se trata de que el legislador respete este núcleo esencial a la hora de establecer las normas que complementen, regulen o interpreten la institución de que se trata, a fin de no privarla de su existencia práctica. (...) Este núcleo esencial responde al contenido básico de la institución, sin el cual ésta se ve privada de su existencia real, contenido que pretende preservar la imagen social que de la institución se tiene en cada tiempo y lugar." (...) Las Garantías de Instituciones se ubican en la parte orgánica de la Constitución y apuntan a la protección de instituciones de derecho público consideradas como "piezas o elementos básicos de la construcción y evolución del ordenamiento estatal", como la autonomía municipal, la autonomía universitaria, la seguridad social, la independencia judicial, entre otras, sirviendo como técnica de protección en el ámbito de la organización de los poderes públicos. (...) (Iris Vargas Delgado: "La administración comunal en la Constitución Política de la República y sus reformas constitucionales", **Revista Chilena de Derecho**, número especial, 1998), p. 305.

A lo expuesto, la fuente citada añade "que la autonomía municipal constituye hoy en nuestro ordenamiento jurídico -constitucional y legal- un principio básico de la Administración del Estado, que se enmarca dentro de las bases de la institucionalidad al entroncarse con la forma de Estado Unitario y los principios de descentralización y desconcentración administrativas.";

5. En nuestro sistema institucional, las municipalidades están dotadas de autonomía, conferida expresa y reiteradamente por la Constitución, principio matriz que aparece corroborado en la Ley Orgánica Constitucional respectiva. Así lo puntualizan el artículo 118, inciso cuarto, de la Carta Fundamental y el artículo 1º, inciso segundo, de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Dispone el primero de esos preceptos que "Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.". Idéntico tenor tiene el precepto legal antes citado.

Síguese de la normativa citada que los municipios tienen todos los elementos configurativos de una autonomía plena: personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y finalidades exclusivas, conjunto de elementos copulativos que la Carta Política detalla con el propósito de infundir certeza a la autonomía que los singulariza;

6. La autonomía de los municipios ha sido igualmente reconocida por la doctrina nacional, sin excepción alguna. Así, por ejemplo, el profesor Rolando Pantoja Bauzá afirma que "En verdad, las municipalidades, por concepto, por la forma electiva de integración de sus autoridades, por tradición ciudadana y mandato constitucional y legal, no pueden configurarse como servicios descentralizados del Estado, sujetos, por ende, a los poderes jurídicos del Presidente de la República, sino como servicios acentralizados o autonomías constitucionales, sometidos sólo a la Constitución y a las leyes." (**Organización Administrativa del Estado** (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1998, p. 421). Agrega ese autor que "Las municipalidades, por consiguiente, son organismos constitucionalmente autónomos, tienen el carácter de corporaciones territoriales, con lo cual se insertan en el mundo administrativo como organismos acentralizados, sometidos a la Constitución y a la ley" (Ibid., p. 423);

7.- El mismo sentido y alcance se le asigna al concepto en las obras siguientes: Mario Verdugo Marinkovic, Emilio Pfeffer Urquiaga y Humberto Nogueira Alcalá: **Derecho Constitucional** (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1999), Tomo II, p. 397; y Hernán Molina Guaita: **Derecho Constitucional** (Santiago, Editorial Lexis Nexis, 2006), p. 538. Adicionalmente, por su prolija configuración de la autonomía, insertamos a continuación lo escrito por Alejandro Silva Bascuñán en su **Tratado de Derecho Constitucional**, Tomo X (Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2004), pp. 130 y 131:

*“El inciso 4º del art. 107 define a las municipalidades como “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio...”; expresión que se incluye en el inc. 2º del art. 1º de la Ley N° 18.695.*

*Las municipalidades son corporaciones de derecho público, tal como lo reconoce explícitamente el art. 547 del Código Civil, al calificarlas como una de éstas. “Corporación de derecho público” es, según el Diccionario, “la que establece la ley para encomendarle funciones públicas”.*

*Calificando el texto constitucional a las municipalidades como corporaciones “autónomas”, les atribuye, siguiendo el Diccionario oficial de nuestra lengua, “potestad que dentro de un Estado tienen municipios... para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”; en su lugar consideraremos las reglas que pueden dictar y las entidades que las integran, al tiempo que se precisará que tal autonomía no importa una independencia absoluta, sino limitada por las facultades que en relación a ellas pueden ejercer el legislador, la autoridad administrativa, la judicial, la Contraloría General de la República, etc.*

*El texto primitivo de la Carta de 1980 no atribuía a las municipalidades el carácter de “autónomas” que les confiere ahora la norma; ello fue agregado por la Ley 19.097. De acuerdo a lo que anotan los profesores Mohor y Varas, al estudiarse la adición de tal vocablo se debatió acerca de si el concepto de “autónomo” debía o no limitarse a lo administrativo o*

*si, por el contrario, debía consagrarse sin adjetivos, como ocurría con el Banco Central o la Contraloría General de la República. Según una tesis, la autonomía sin el adjetivo de "administrativo" debe servir para que los municipios se autorregulen dentro del marco de las funciones y atribuciones que les fijen la Constitución y las leyes, y si ello se consagra en la Constitución, no podrá la ley posterior, por ejemplo, someter a los municipios a la fiscalización del intendente o del gobernador; la otra tesis señalaba que es conveniente agregar el término "administrativa" al de autonomía para evitar interpretaciones erróneas, como, por ejemplo, aquella que sostenga que dichas entidades gozan de autonomía política. Luego se aprobó quitar la adjetivación de "administrativa", porque ello "no supone que estas entidades tendrán facultades legislativas. Antes bien, como todo otro órgano público, deberán sujetar su acción a los límites que les señalen la Constitución y las leyes, principio que es concordante con el inciso tercero de la indicación, que remite a la ley las funciones y atribuciones de estas entidades" (ob. cit., pp. 59 y 60).";*

**8.-** La autonomía es, sin duda, una cualidad delimitada por la finalidad que sirve. En tal sentido, la doctrina ha señalado que "Esta conexión de la autonomía de la organización con el interés público que persigue, constituye una aplicación específica y radical de un principio general de la organización administrativa estatal, cual es que la propia existencia del órgano se explica por el interés jurídico garantizado o bien

jurídico protegido por el ordenamiento vigente. Precisamente, el principio del bien jurídico, en cuanto concepto en torno del cual gira la construcción normativa, es ya un criterio consolidado en el derecho público contemporáneo cuya concreción se articula en la Carta Política, habilitando al legislador para regular y tutelar esos intereses. (Juan Carlos Ferrada Bohórquez: "La Autonomía como Técnica de Reparto de Potestades Públicas: el Caso del Banco Central de Chile", **Revista Chilena de Derecho**, Número Especial 1998, p. 336);

9.- Siguiendo a Luis Cosculluela Montaner, en su **Manual de Derecho Administrativo** (Madrid, Editorial Thomson-Civitas, 2004), Tomo I, pp. 252 y 253, afirmamos que la autonomía municipal comprende distintos aspectos. Desde luego, el reconocimiento de una esfera de intereses propios y la atribución de competencias para su gestión. Aunque tales competencias no se hallen establecidas en la Constitución y se dejen a la determinación del legislador ordinario, no puede éste reducirlas a límites tales que tornen imposible satisfacer los intereses que la Constitución les confía. (Así lo decidió el Tribunal Constitucional de España en sentencias STC 4/1981, de 2 de febrero, 32/1981, de 29 de julio, y 214/1989, de 21 de diciembre).

La garantía constitucional de la autonomía local también implica la autoselección de sus órganos de gobierno, y su capacidad para representar y gobernar los intereses de la comunidad que integra estas entidades. Se trata de afirmar el principio democrático y el carácter político de las elecciones locales.

Por último, la autonomía supone atribuir a las entidades locales el poder de ordenanza, esto es, la capacidad de dictar normas, aunque de simple rango reglamentario;

**10.-** En su texto original de 1980, el artículo 118, inciso tercero actual, entonces artículo 107, inciso cuarto, de la versión precedente, no atribuía a los municipios, en términos explícitos, la calidad de entes autónomos. Sin embargo, lo ya demostrado deja de relieve que era tan nítida esa característica que la jurisprudencia tampoco tuvo duda para reconocerla. Insertamos en seguida parte de la sentencia de este Tribunal, rol N° 80, fechada el 22 de septiembre de 1989, porque deja de manifiesto lo expuesto:

*“5°.- Que si bien es cierto que la Constitución, en su artículo 107 (hoy 118), no dice expresamente que las Municipalidades son entes autónomos, su autonomía se infiere del propio texto constitucional, al establecer que las Municipalidades son corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y que sus atribuciones las derivan directamente de su ley orgánica constitucional. De acuerdo con la disposición mencionada es clara la autonomía constitucional de estos órganos, pues se trata de entes personificados que ha creado el Estado en el propio texto constitucional y cuyas atribuciones no las reciben del Poder Central, sino que de la ley orgánica constitucional. (...) Las Municipalidades son órganos descentralizados territorialmente, generados por la Constitución y que actúan con su propia personalidad*

*jurídica de derecho público y con patrimonio propio, por lo que, a juicio de este Tribunal, serían órganos constitucionalmente autónomos, y las controversias en que incurran con otras entidades no pueden ser resueltas por autoridades administrativas dependientes del Poder Ejecutivo, pues ello significaría violar la autonomía que nuestro ordenamiento constitucional les ha otorgado;”.*

Lógicamente deducible de lo transcrito es que, al incorporar el Poder Constituyente, esta vez expresamente, la autonomía de los municipios como uno de sus rasgos característicos, mediante la reforma introducida por la Ley N° 19.097, de 12 de noviembre de 1991, lo hizo para fortalecerla, despejando así toda pretensión de someterlos a otros órganos con infracción de lo previsto en la Carta Política o en las leyes que la complementan;

**11.-** Si se respeta la Constitución en su espíritu y letra, como lo hemos puntualizado, nadie puede sostener que la autonomía sea susceptible de entenderse como sinónimo de independencia ni con el significado de potestad soberana en el área territorial de la comuna. Pero de la relatividad del principio, determinada por su naturaleza intrínseca y las finalidades específicas que ha de servir, no se sigue licencia para desconocerlo, v. gr., admitiendo injerencias extrañas al municipio con base en la interpretación extensiva de leyes comunes o, peor todavía, infundiendo jerarquía de normas orgánico-constitucionales a las que carecen de esa naturaleza y jerarquía. Tal es, no cabe duda, el caso del Decreto ley N° 799 de 1974, cuyo artículo 11, en sí y también a raíz de la interpretación que se le ha otorgado por la



Contraloría General de la República, a juicio de los disidentes vulnera cuanto exige e implica la autonomía de los municipios;

**12.-** Se vincula lo expuesto con la convocatoria repetida que la Constitución hace, específicamente, a la Ley Orgánica de Municipalidades para regular las materias más diversas de incidencia en ellas. Revísese, para coincidir en esta afirmación, lo ordenado en los artículos 118, incisos segundo y cuarto, 119, inciso tercero, 120 en ambos incisos, 121, 122 y 125. En síntesis, trátase de ocho remisiones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, excluyendo todo reenvío a la homónima de la Contraloría General de la República;

**13.-** Respetando el núcleo y las características establecidas en la Constitución, el ejercicio de la autonomía está regulado por las leyes orgánicas pertinentes, la primera de las cuales es la de municipalidades. No escapa a estos disidentes la cuarta disposición transitoria de la Carta Política, pero advirtiéndolo, a la vez, que esa normativa es aplicable únicamente "en lo que no sea contrario a la Constitución", cuyo sentido y alcance es el expuesto en los razonamientos precedentes de esta disidencia. He aquí, para finalizar el presente capítulo, otro motivo que explica nuestra disidencia;

## **II. LA LEY N°19.817 Y LAS FACULTADES SANCIONATORIAS DE LA CONTRALORÍA SOBRE LOS ALCALDES**

**14.-** Sin perjuicio de que lo razonado en los motivos precedentes nos resulta bastante para acoger la acción deducida, es aclaratorio examinar también la historia

fidedigna del establecimiento de la ley N° 19.817, que modificó la Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República, pues, entre otras materias, dicho cuerpo legal, dictado en 2002, precisó las facultades de ese órgano de control en lo relativo a los sumarios seguidos en las municipalidades y, a la vez, modificó el Decreto Ley N° 799, de 1974, sobre uso de vehículos estatales.

El aludido examen resulta especialmente persuasivo en el asunto que nos ocupa tanto si se considera la participación que cupo en la discusión del proyecto de ley al Contralor General de la República de la época, señor Arturo Aylwin Azócar, como porque durante su desarrollo se efectuaron precisiones y se consignaron constancias, por parte de las comisiones de ambas Cámaras, claramente pertinentes al conflicto de constitucionalidad *sub lite*, y que, por ello, no pueden resultar indiferentes en la decisión que sobre él adopte esta Magistratura.

Como se verá, la discusión parlamentaria de las normas respectivas ofrece valiosos antecedentes que confirman la tesis sostenida por estos disidentes, en el sentido de que resulta constitucionalmente improcedente que la Contraloría General de la República aplique directamente la sanción administrativa de que se trata al alcalde de Sierra Gorda, sobre la base de la aplicación del decreto ley sobre uso de vehículos estatales, de 1974;

**15.-** En el propósito señalado, cabe indicar, en primer término, que el respectivo Mensaje del Presidente de la República ingresado a tramitación el 2 de noviembre

de 2002 (Boletín N° 2610-07), al explicar el contenido del proyecto de ley se refiere, en los siguientes términos, a la nueva facultad de imponer sanciones a los funcionarios municipales cuya aprobación propuso al Congreso Nacional:

*"i. Sumarios a las Municipalidades.*

*Actualmente, el Contralor no posee la facultad de aplicar sanciones a los funcionarios municipales sumariados, sino tan sólo solicitar la instrucción de los mismos o, en el caso que ella los realice, proponer la sanción correspondiente.*

*Por ello, el proyecto de ley contempla un nuevo artículo 133 bis, el cual dispone expresamente que en aquellos sumarios que se efectúen en las Municipalidades, corresponderá al Contralor General hacer efectiva la responsabilidad administrativa, aplicando directamente las sanciones que correspondan. Lo resuelto por el Contralor será apelable ante la Corte Suprema." (Subrayado de los disidentes).*

El aludido artículo 133 bis, nuevo, que el Mensaje proponía al Congreso Nacional fue del siguiente tenor:

*"Artículo 133 bis.- En estos sumarios, cuando se realicen en municipalidades, corresponderá al Contralor General hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios involucrados, aplicando directamente las sanciones que correspondan.*

*La resolución del Contralor General que aplique una sanción superior a la de multa, será apelable ante la Corte Suprema."*

Del mismo modo, explica el Mensaje la modificación propuesta al citado decreto ley sobre uso de vehículos estatales. Sobre este punto señala:

*"g. Uso de vehículos estatales.*

*En la actualidad, los partes relativos a infracciones al uso de los vehículos fiscales, deben enviarse por Carabineros al Departamento de Inspección de la Contraloría General de la República, para que ésta haga efectiva la responsabilidad funcionaria de el o de los infractores, y aplique las sanciones que correspondan, estatuidas en el decreto ley N° 799, de 1974, previa investigación sumaria. Asimismo, habrá acción pública para denunciar toda infracción a las disposiciones de este decreto ley.*

*El proyecto propone que el Contralor General de la República pueda, en casos calificados, y atendidas las circunstancias del hecho, delegar en el respectivo servicio la facultad de hacer efectiva la responsabilidad administrativa."*

La norma propuesta fue la siguiente:

*"Artículo 2°.- Agrégase el siguiente inciso final al artículo 11 del decreto ley N° 799, de 1974:*

*"El Contralor General de la República, en casos calificados y atendidas las circunstancias del hecho, podrá delegar en el respectivo servicio las facultades para hacer efectiva la responsabilidad administrativa a que se refiere el inciso anterior.";*

**16.-** Como se verá, si bien durante la discusión legislativa la modificación del decreto ley sobre uso de vehículos estatales no sufrió modificaciones de significación, salvo la de precisarse que la delegación

que autorizaba no impediría el ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la Contraloría, sí fue objeto de una constancia expresa, en virtud de la cual los Poderes Colegisladores estimaron que dicha normativa no resulta aplicable a los alcaldes.

La nueva facultad de la Contraloría respecto de los sumarios en las municipalidades, en cambio, sufrió profundas transformaciones y fue objeto de constancias explícitas sobre su alcance respecto de los alcaldes y, más aún, como se dijo, específicamente sobre la posibilidad de sancionar a éstos por infracción de las normas sobre uso de vehículos municipales.

En efecto, el Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, fechado el 11 de abril de 2001, consigna, en los términos cuyas partes pertinentes se citan a continuación, el debate habido durante el primer trámite constitucional de la iniciativa respecto del numeral 21 del artículo 1º del proyecto, que agrega un artículo 133 bis a la Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República, facultando al Contralor para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios municipales, aplicando directamente a los funcionarios involucrados las sanciones que correspondan:

*“El señor Aylwin [a la sazón Contralor General de la República] justificó la nueva facultad que se entrega a la Contraloría, en el hecho de que una vez determinada la irregularidad y propuesta por el Contralor la correspondiente sanción, muchos alcaldes simplemente se desentendían de ello y no aplicaban sanción alguna. Por eso se había pensado en este*

*mecanismo como una forma de solucionar de raíz este problema.”.*

*. . . .*

*“En cuanto a los alcances de los términos “funcionarios involucrados”, señaló que la disposición naturalmente no podía alcanzar a los profesores y a los funcionarios de salud por cuanto ellos se regían por estatutos especiales o por el Código del Trabajo en el caso de las corporaciones y, en consecuencia, la Contraloría no podía sumariarlos y, por ende, menos aún sancionarlos. En lo que se refiere a los alcaldes, señaló que ni siquiera se había pensado en la posibilidad de afectarlos al plantear la norma en estudio, por cuanto respecto de ellos es la Constitución Política quien regla el mecanismo de la expiración de funciones y porque, aun cuando figuren como funcionarios, conceptualmente no lo son desde el momento mismo que son electivos. Por tanto, la idea de que la Contraloría pueda someter a sumario y sancionar a un alcalde resultaba, por una parte, inconciliable con la autonomía municipal y, por la otra, incompatible con normas expresas de la Constitución.*

*Finalmente, la Comisión estimó necesario, a sugerencia de los Diputados señora Soto y señor Krauss, dejar constancia para la historia de la ley de que esta norma no alcanza a los funcionarios municipales que se rigen por estatutos especiales o por el Código del Trabajo, pero por razones de una mayor certeza jurídica, consignar en la ley orgánica*

constitucional de municipalidades la exclusión de los alcaldes.

Como consecuencia de lo anterior, el Ejecutivo presentó una indicación para agregar un artículo 3° al proyecto del siguiente tenor:

“Artículo 3°.- Incorpórase el siguiente artículo 62 bis a la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido fue fijado por el D.F.L. N° 2/19.602, de 1999, del Ministerio del Interior:

“Artículo 62 Bis.- La potestad sancionadora de la Contraloría General de la República para hacer efectiva la responsabilidad administrativa del personal de las municipalidades, no se aplicará a los alcaldes, quienes continuarán afectos, con todo, a las disposiciones del decreto ley N° 799, de 1974.”.

La Comisión procedió, en primer término, a aprobar por unanimidad, en iguales términos, el texto propuesto por el número 21 del proyecto para el artículo 133 bis, pero respecto del nuevo artículo 3° planteado por la indicación, acordó suprimir, también por unanimidad, a sugerencia del Diputado señor Elgueta, las expresiones finales “quienes continuarán afectos, con todo, a las disposiciones del decreto ley N° 799, de 1974.”, en atención a lo establecido en el artículo 39 de la misma ley N° 18.695, que da derecho al alcalde al uso de vehículo municipal sin las restricciones de circulación y de uso de disco distintivo a que se refiere el decreto ley N° 799. Es decir, los alcaldes no estarían afectos a las

disposiciones del decreto ley señalado." (Subrayado de los disidentes);

17.- En definitiva y según consta en el oficio N° 3.336, de 16 de mayo de 2001, de la Cámara de Diputados, los preceptos aprobados en el primer trámite constitucional del proyecto de ley, relativos a la materia que concierne al asunto *sub lite*, fueron los siguientes:

a) *"Artículo 1º.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 10.336, Orgánica de la Contraloría General de la República, cuyo texto coordinado, sistematizado y refundido fue fijado por decreto N° 2421, de 1964, del Ministerio de Hacienda:*

*19. Agrégase el siguiente artículo 133º bis, a continuación del artículo 133º:*

*"Artículo 133º bis.- En estos sumarios, cuando se realicen en municipalidades, corresponderá al Contralor General hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios involucrados, aplicando directamente las sanciones que correspondan.*

*La resolución del Contralor General que aplique una sanción superior a la de multa, será apelable ante la Corte Suprema."*

b) *Artículo 2º.- Agrégase el siguiente inciso final al artículo 11º del decreto ley N° 799, de 1974:*

*"El Contralor General de la República, en casos calificados y atendidas las circunstancias del hecho, podrá delegar en el respectivo servicio las facultades para hacer efectiva la responsabilidad administrativa a que se refiere el inciso anterior."*



c) *Artículo 3°.- Incorpórase el siguiente artículo 62 bis a la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 2, de 2000, del Ministerio del Interior:*

*"Artículo 62 bis.- La potestad sancionadora de la Contraloría General de la República para hacer efectiva la responsabilidad administrativa del personal de las municipalidades, no se aplicará a los alcaldes.";*

**18.-** En el segundo trámite constitucional, verificado en el Senado, el proyecto de ley y en especial los preceptos relativos a las municipalidades, fueron objeto de críticas, sufriendo nuevas modificaciones.

En efecto, durante la discusión general del proyecto en la Comisión, según consta en el Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, de fecha 26 de junio de 2001, apartado 3, al debatirse sobre la aplicación directa de sanciones a los funcionarios municipales por parte de la Contraloría General de la República, la Comisión expresó:

*"Podría estimarse que esa nueva atribución afectaría el artículo 107, inciso primero, de la Constitución, que reconoce al alcalde como la máxima autoridad municipal y, en esa medida, como a toda jefatura superior de servicio, le corresponde la potestad sancionadora sobre los funcionarios que no cumplan sus obligaciones. Se añade la circunstancia de que el mismo artículo, en su inciso cuarto, establece la autonomía de la municipalidad,*

*característica que la Carta Fundamental también confiere a la Contraloría y que, al tenor del Mensaje Presidencial con que se inició este proyecto de ley, significaría, desde la perspectiva orgánica, 'que no recibe instrucciones ni está sujeto a la dependencia jerárquica de otros órganos constitucionales', y, desde la perspectiva funcional, 'que le corresponde una competencia y una función pública privativa, definida por la Constitución y su ley orgánica y que ejerce con independencia de los otros órganos del Estado'."*

Consigna también el Informe que, consultado el Contralor acerca de la razón para diferenciar el sistema que se aplicaría a los funcionarios sujetos al Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, del sistema que rige para la generalidad del personal de la Administración Pública, dicha autoridad justificó la excepción propuesta en la ausencia del trámite de toma de razón respecto de los decretos que dictan los alcaldes en materias de su competencia, lo que impediría a la Contraloría verificar si realmente se está aplicando la sanción correspondiente, *"dado -dijo- que muchas veces realiza sumarios, propone medidas disciplinarias ajustadas al mérito de autos y, sin embargo, simplemente no se aplican sanciones o se aplican sanciones muy bajas o exageradamente altas"*.

Finalmente, en su apartado 6, Conclusiones, el Informe de la Comisión del Senado expresa:

*"El proyecto, en general, aborda temas que no revisten mayor complejidad, pero, en ocasiones, como las aludidas precedentemente, se apoya en premisas*

*mayores que no han sido todavía objeto de suficiente análisis por el legislador, y que, de ser abordadas en la forma que se propone, implicarían anticipar un juicio de fondo que debería provenir de un estudio más exhaustivo que el que se plantea para esta iniciativa legal.*

*Causa extrañeza, por otra parte, que mediante enmiendas a la Ley Orgánica de la Contraloría General se revisen materias que están tratadas también en otros cuerpos legales, como el Título V de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, sin que se plantee, simultáneamente, la adecuación de estas otras disposiciones.*

*El tema no es menor, si se toma en consideración que, en virtud de los artículos 87, inciso primero, 88, inciso final, y Disposición Quinta Transitoria de la Constitución Política, son normas orgánicas constitucionales todas aquellas que, al 11 de marzo de 1981, regulaban "funciones" y "atribuciones" de la Contraloría General de la República, entre las cuales se encuentran tanto su Ley Orgánica como las reglas pertinentes del aludido Título V de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Incluso, al ser estas últimas posteriores a la Ley Orgánica, debe entenderse que la modificaron tácitamente en aquellos puntos en que discrepan. La sola alteración de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, por consiguiente, podría causar dificultades interpretativas.*

*Sin perjuicio de las inquietudes reseñadas, la Comisión aprobó en general el proyecto, en el*

*entendido que, durante la discusión particular, ellas se podrán disipar gracias al aporte que efectúen, mediante indicaciones, tanto S.E. el Presidente de la República y los señores Senadores como mediante los informes que la propia Comisión solicitó sobre algunos aspectos de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo que han merecido dudas.”.*

Por otra parte, según da cuenta el Segundo Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, fechado 3 de abril de 2002, durante la discusión en particular del proyecto de ley “El artículo 133° bis propuesto fue objeto de críticas por parte de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, del profesor señor Soto Kloss y de la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH).”.

En este punto, resulta especialmente ilustrativa la exposición a la Comisión del profesor Soto Kloss. Señala el Informe:

*“El profesor señor Soto Kloss opinó que esta norma vulnera de manera bien clara la autonomía constitucional que las municipalidades poseen, tanto en lo administrativo para gestionarse por sí mismas, como en lo normativo, campo en el cual poseen una amplia potestad reglamentaria a través de sus ordenanzas; e incluso una potestad tal como crear o suprimir empleos y fijar las remuneraciones de sus empleados (artículos 107 a 111 de la Constitución Política).*

*Es el alcalde quien tiene atribuida la potestad disciplinaria respecto de sus empleados, conforme a*

*su ley orgánica constitucional (artículo 63 letra d), ley N° 18.695), y de acuerdo a la propia Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575, son las autoridades y jefaturas de cada servicio a quienes corresponde el control jerárquico sobre sus funcionarios y sólo a ellos, y por tanto las atribuciones disciplinarias. Con las disposiciones que se pretende agregar como artículo 133 bis, se altera algo tan típico e intrínseco como es la potestad disciplinaria, elemento esencial y fundamental del "poder jerárquico", que tiene atribuido el alcalde como jefe superior de la municipalidad. Él es la "máxima autoridad" de ella y a quien le corresponde "su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento" (artículo 56, texto citado).*

*Consideró que pretender que una autoridad ajena al servicio municipal, como es un órgano fiscal, la Contraloría General de la República, ejerza la potestad disciplinaria sobre los empleados, funcionarios y autoridades de las municipalidades, no sólo es violar y quebrar la autonomía que la Constitución ha reconocido a estas corporaciones (artículo 107), cuyos órganos principales (alcalde y concejo municipal) son de elección popular, elegidos por sufragio universal y de clara representación política (artículo 108), sino también avasallar las funciones fiscalizadoras del Concejo Municipal que le ha atribuido la misma Constitución (artículo 108, inciso segundo). No puede olvidarse que es la*

*Constitución la que configura a la municipalidad sobre la base del "alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo" (artículo 107, inciso 1º), organismos representativos de la comunidad vecinal. De allí la autonomía con que han sido dotadas, sin que sea posible vulnerarla al punto de decidirse la aplicación de medidas disciplinarias a sus empleados y autoridades por un órgano ajeno a ellas.*

*Por otra parte, esta pretensión viola de modo ostensible la igualdad, puesto que sólo aparece referida en este precepto 113 bis [133 bis], que se agrega, a las municipalidades, lo que no ocurre con los demás organismos personificados de la Administración del Estado."*

Concluyendo la discusión de la norma en cuestión, la Comisión procedió a darle su aprobación con modificaciones, consignándolo de la siguiente manera:

*"La Comisión, teniendo presente las argumentaciones anteriores, así como las razones consignadas en el primer informe en las cuales se fundamenta la propuesta de nuevo artículo 133º bis, estimó que la indicación N° 10, del Honorable Senador señor Horvath, aporta una solución al mantener radicada la potestad disciplinaria en el alcalde, pero disponiendo que, cuando aplique una medida disciplinaria diferente de la que proponga Contraloría, la resolución respectiva se someta al trámite de toma de razón.*

*El señor Contralor General hizo saber su conformidad con esta fórmula."*

De la manera indicada, el texto aprobado en particular por el Senado durante el segundo trámite constitucional, que luego fuera aprobado por la Cámara de Diputados y, tras ser objeto de control de constitucionalidad en este Tribunal, es el actualmente vigente, es del siguiente tenor:

*"Artículo 133° bis.- En estos sumarios, cuando se realicen en municipalidades, corresponderá al Contralor General proponer a la autoridad administrativa correspondiente que haga efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios involucrados, quien aplicará directamente las sanciones que procedan.*

*En el caso de que esta autoridad administrativa imponga una sanción distinta, deberá hacerlo mediante resolución fundada, sujeta al trámite de toma de razón por la Contraloría.";*

**19.-** En lo concerniente al precepto propuesto como artículo 2° del Proyecto de Ley, que permite al Contralor delegar en el respectivo Servicio la facultad de hacer efectiva la responsabilidad administrativa por el mal uso de vehículos fiscales, a que se refiere el artículo 11 del Decreto Ley N° 799, de 1974, el Congreso Nacional lo enmendó, a fin de precisar que dicha delegación no impedirá el ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la Contraloría, estableciendo con ello una excepción a las reglas generales sobre delegación de atribuciones, contenidas en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, que impiden al delegante ejercer la competencia delegada sin que previamente revoque la delegación;

**20.-** En lo que dice relación al primitivo artículo 3º del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, que, como se dijera, incorporaba un nuevo artículo a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en el que se expresaba que la potestad sancionadora de la Contraloría respecto del personal municipal no se aplicaría a los alcaldes, fue suprimido en atención, según señala el citado Segundo Informe de la Comisión del Senado, a que "Esta materia quedó resuelta por la Comisión al haberse decidido mantener la potestad disciplinaria municipal en el alcalde cuando se estudiaron las indicaciones formuladas al nuevo artículo 133º bis, en las condiciones que se reseñaron en esa oportunidad" (Subrayado de los disidentes);

**21.-** Los antecedentes consignados en los considerandos precedentes dejan en evidencia que ha sido criterio compartido de los Poderes Colegisladores que, en el actual sistema normativo que rige la actividad de las municipalidades y de la Contraloría General de la República, no resulta procedente, por una parte, que la Contraloría General de la República aplique directamente sanciones administrativas a los alcaldes y, por otra, que el Decreto Ley N° 799, de 1974, sobre uso de vehículos estatales, sea actualmente aplicable a dichas autoridades edilicias;

**22.-** A lo menos el referido criterio, en cuanto no resulta procedente que la Contraloría General de la República aplique directamente sanciones administrativas a los alcaldes, ha sido, hasta ahora, compartido por el Organismo Fiscalizador, según da cuenta su propia jurisprudencia administrativa.



En efecto, en sucesivos dictámenes la Contraloría General de la República ha sostenido, en lo que ya es una jurisprudencia uniforme, la doctrina de que aunque los alcaldes tienen la calidad de funcionarios municipales y como tales se encuentran sujetos a responsabilidad administrativa, a ninguna autoridad se le ha otorgado la potestad de aplicarles algunas de las medidas disciplinarias contempladas en la Ley N° 18.883, por lo que, consecuentemente, esa Contraloría, en general, no tiene atribuciones para determinar y hacer efectiva esa responsabilidad administrativa. Así, añade esa doctrina, la evaluación jurídica de los hechos investigados, en orden a si comprometen efectivamente la responsabilidad del alcalde y su grado de participación en los hechos, debe ser efectuada en las instancias jurisdiccionales, políticas o administrativas correspondientes. Concluye afirmando el Organismo de Control que lo anterior no significa que la Contraloría General no pueda investigar los hechos que pudieran significar una contravención a las normas de los órganos sujetos a su control, aunque aparezca comprometida la participación del alcalde, pues tiene plenas facultades para constatar los hechos investigados, determinar si se ajustan al ordenamiento jurídico, ordenar que se regularicen los actos viciados para restablecer el imperio del derecho, y dar a conocer el resultado de sus investigaciones a los órganos que estime pertinentes (al respecto, véase dictámenes 38015/94, 12282/2000, 46415/2005, 3687/2007 y 9476/2007).

El **Ministro señor Mario Fernández Baeza** estuvo por acoger el requerimiento, coincidiendo con el Capítulo II de la disidencia de los Ministros señores José Luis Cea

Egaña y Marcelo Venegas Palacios, por los siguientes motivos:

1. Que el inciso primero del artículo 5° de la Constitución Política de la República establece: *“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.”*

Según el artículo 57 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, el alcalde “será elegido por sufragio universal”, encontrándose, en consecuencia, entre aquellas autoridades erigidas y legitimadas en su cargo por el ejercicio de la soberanía popular referido, que constituye el procedimiento de legitimidad política de mayor jerarquía en una república democrática como es Chile, según el artículo 4° de la Carta Fundamental.

2. Que la calidad de elegido por el pueblo que ostenta el alcalde prima por sobre su condición de funcionario municipal, en cuya virtud es afectado por el control y poder sancionador de la Contraloría General de la República. Asimismo, el cuerpo jurídico que le otorga respaldo a esta última situación, el Decreto Ley N° 799, es anterior en el tiempo y de menor jerarquía normativa que las normas constitucionales incorporadas por la reforma constitucional de 1992 y que la propia Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades ya citada reitera.

Redactó la sentencia el Ministro señor Francisco Fernández Fredes, la primera disidencia su autor el

Ministro señor Jorge Correa Sutil, el siguiente voto en contra fue redactado, en su Capítulo I, por el Ministro señor José Luis Cea Egaña, y en su Capítulo II, por el Ministro señor Marcelo Venegas Palacios y el voto en contra del Ministro señor Mario Fernández Baeza, su autor.

Notifíquese, regístrese y archívese.

**ROL N° 796-07.**

Se certifica que el Ministro señor Jose Luis Cea Egaña concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo pero no firma por encontrarse ausente en comisión de servicio en el extranjero.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, don Juan Colombo Campbell, y los Ministros señores José Luis Cea Egaña, Raúl Bertelsen Repetto, Hernán Vodanovic Schnake, Mario Fernández Baeza, Jorge Correa Sutil, Marcelo Venegas Palacios, señora Marisol Peña Torres, Enrique Navarro Beltrán y Francisco Fernández Fredes. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, don Rafael Larraín Cruz.