

Santiago, seis de diciembre de dos mil veintitrés.

Vistos:

En estos autos Rol CS N° 5.911-2023, reclamo de ilegalidad municipal caratulados "Carranca Fuenzalida con Municipalidad de Navidad", la parte reclamante dedujo recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Rancagua que rechazó la acción deducida al establecer que el actor carece de legitimación activa.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

Primero: Que en el arbitrio de nulidad sustancial deducido se acusa la infracción del artículo 19 del Código Civil en relación con la letra b) del artículo 151 de la Ley N° 18.695, refiriendo que se vulneró el verdadero sentido y alcance que debe darse al amparo del artículo 19 del Código Civil a la palabra "particulares" contenida en la letra b) del artículo 151, puesto que, su tenor literal, debe ser vinculada a la definición del Diccionario de la Real Academia que establece, entre sus significados, que es aquello "extraoficial o privado, aunque es realizado por una persona con cargo oficial o público." En esta materia, puntualiza que su representado reclamó como un particular en contra de un acto oficial del municipio de Navidad, razón por la que tiene legitimación.



Asimismo se acusa la infracción del artículo 21 del Código Civil en relación con la letra b) del artículo 151 de la Ley N° 18.695, toda vez que estima se infringió el verdadero sentido y alcance que debe darse a la palabra "particulares" contenido en la última norma citada puesto que, en su sentido técnico jurídico, las únicas definiciones conferidas por el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia, son las referidas al sujeto activo calificado de los tipos penales, sin que aquello pueda aplicarse al caso de autos.

Finalmente se acusa la vulneración artículo 19, inciso quinto, del numeral 3° de la Constitución Política de la República, toda vez que la sentencia recurrida, al establecer que solo tiene legitimidad activa para reclamar de ilegalidad municipal los "extraños" al municipio en cuanto "particulares", privó a su patrocinado de la garantía al debido proceso contemplada en la norma antes referida.

Segundo: Que cabe tener presente que estos autos se inician con el reclamo de ilegalidad deducido en representación de Iván Carranca, Director de Obras Municipales de Navidad, en contra de la Municipalidad de la referida comuna, impugnando el Decreto Alcaldicio N° 855 de 29 de abril de 2022, que resolvió destituirlo, a su juicio, por segunda vez.



Explica que por Decreto Alcaldicio N° 1293 de 8 de julio de 2020, se ordenó instruir un sumario administrativo en su contra, que finaliza con el Decreto Alcaldicio N° 1247 del 8 de julio de 2021, que aprobó el sumario y resolvió destituirlo. Su parte dedujo reclamo de ilegalidad municipal en sede administrativa, el que fue acogido por el Decreto Alcaldicio N° 1564, que ordenó dejar sin efecto la destitución, por estimar que ese tipo de medidas disciplinarias sólo podían ser aplicadas previo sumario instruido por la Contraloría General.

Agrega que el referido acto administrativo, además de acoger el reclamo de ilegalidad, ordenó reabrir el sumario para "afinarlo conforme a derecho". Refiere que, ilegalmente se culmina un nuevo procedimiento dictando el Decreto Alcaldicio N° 440 de 2022, que resolvió destituirlo por segunda vez. Puntualiza que ha sido sancionado por segunda vez por hechos por lo que anteriormente había sido absuelto, vulnerándose con ello la cosa juzgada y el principio non bis in idem.

Alude que el Decreto Alcaldicio N°1.239, contiene decisiones contradictorias, puesto que no se puede, en el mismo acto, en el que se le librería de responsabilidad, ordenar que se continúe con el sumario.

Explica, además, que la reapertura del sumario se ordenó sin la realización de la audiencia ordenada en el artículo 53 de la Ley N° 19.880.



Por otro lado, sostiene, operó el decaimiento administrativo, puesto que el sumario administrativo se inició originalmente por medio del Decreto Alcaldicio N° 1293 del 20 de agosto de 2020; sin embargo, se puso término al mismo a través del Decreto Alcaldicio N° 855 del 29 de abril de 2022, por lo que transcurrió un año y ocho meses, sobrepasándose latamente el plazo de seis meses del artículo 27 de la Ley N° 19.880.

Agrega que los actos antes referidos no tienen una relación de los hechos comprobados ni valoraron la prueba, solo hace suya las consideraciones del fiscal, infringiendo con ello lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley N° 19.880.

Finalmente puntualiza que se le acusó haber infringido lo dispuesto en el artículo 62 N° 8 de la Ley N° 18.575, es decir haber transgredido los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración; sin embargo, como lo ha indicado la Contraloría General de la República, para ser procedente la sanción de destitución, la infracción debe consistir en una "negligencia absoluta" y una "desidia manifiesta", cuestión que no ha ocurrido, toda vez que las faltas reprochadas no provocaron un perjuicio patrimonial a la Municipalidad.



Tercero: Que la sentencia impugnada rechaza el reclamo de ilegalidad sosteniendo que el artículo 151 de la Ley N° 18.695 consagra un instrumento destinado a impugnar resoluciones u omisiones agraviantes al interés privado, que tengan su origen en la entidad municipal, cuestión que lleva a concluir que la expresión "particulares" no puede sino entenderse como destinado a personas extrañas al organismo municipal.

En razón de lo anterior, se explica, el reclamante en estos autos, Director de Obras de la Municipalidad de Navidad, carece de legitimación activa para interponer el reclamo que contempla el artículo 151 letra a) de la Ley N° 18.695.

Cuarto: Que, el artículo 151 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2006, que contiene el texto refundido de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, dispone que la denominada reclamación de ilegalidad municipal procede respecto de dos especies de resoluciones u omisiones ilegales de los Alcaldes o de sus funcionarios:

- a) aquellas que afectan el interés general de la comuna; y
- b) aquellas que atañen al interés particular de quien lo interpone.

En el primer caso, donde el interés general de la comuna resulta menoscabado por las conductas -activas o pasivas- de los mencionados agentes públicos, cualquier individuo, tenga o no comprometido en ello su propio



interés, está en condiciones de deducir el reclamo, que se presenta así como una acción popular.

En la segunda de dichas hipótesis, en cambio, cuando las ilegalidades afecten únicamente el interés particular, sólo el agraviado puede deducir la reclamación. Específicamente la letra b, del artículo 151 en comento dispone: *"El mismo reclamo podrán entablar ante el alcalde los particulares agraviados por toda resolución u omisión de funcionarios, que estimen ilegales, dentro del plazo señalado en la letra anterior, contado desde la notificación administrativa de la resolución reclamada o desde el requerimiento, en el caso de las omisiones"*.

Quinto: Que el reclamo materia de estos autos pertenece a la segunda de las categorías enunciadas, toda vez que, por su intermedio, se persigue corregir una decisión del Alcalde de la Municipalidad de Navidad que dispuso la medida de destitución del actor respecto de su cargo de Director de Obras del referido Municipio, en cumplimiento de lo resuelto en un sumario administrativo que se siguió en contra del actor.

Así, el punto específico a resolver, se vincula con la determinación respecto de si el actor tiene legitimidad activa para accionar a través del reclamo de ilegalidad para impugnar un acto administrativo que implica la destitución de su cargo, cuestión que debe examinarse al



amparo de lo prescrito en el acápite b) del mencionado artículo 151.

Sexto: Que, la Ley N° 11.860 publicada en el Diario Oficial el 14 de septiembre de 1955, sobre Organización y Atribuciones de las Municipalidades, reguló el reclamo de ilegalidad por medio de su artículo 115, en cuyo inciso 2° se dispuso que, tratándose "de resoluciones u omisiones que afecten sólo el interés particular de una o más personas determinadas, únicamente éstas" se encuentran habilitadas para formular el reclamo aludido.

Con posterioridad se dictó el Decreto Ley N° 1.289, de 12 de diciembre de 1975, nueva Ley Orgánica de Municipalidades, que derogó expresamente la mencionada Ley N° 11.860 y se preocupó del reclamo de ilegalidad -dándole una fisonomía muy similar a la que actualmente presenta-, en el artículo 5° transitorio.

En el párrafo b) este precepto franquea la posibilidad de hacer uso del señalado mecanismo de impugnación a las "personas agraviadas" con la conducta contraria a la ley del Alcalde o de otros funcionarios municipales, agregando en su inciso final que la Corte de Apelaciones, en el mismo fallo que acoge el reclamo, "podrá ordenar a la Municipalidad el pago de las remuneraciones municipales no percibidas por el reclamante".

En los dos cuerpos normativos recién citados se reconoce titularidad para reclamar de las ilegalidades que



afectan el interés particular a las "personas" agraviadas, habida consideración del significado amplio que entraña el vocablo "persona" -todo individuo de la especie humana-, no cabía duda de que en él quedaban comprendidos los funcionarios municipales, los que se entendían legitimados para deducir el reclamo de ilegalidad.

Sin embargo, la situación anterior varió con la dictación de la Ley N° 18.695, de 31 de marzo de 1988, Orgánica Constitucional de Municipalidades, actualmente vigente.

En efecto, ésta regula en su artículo 82 -hoy 151, en virtud de ajustes posteriores- el reclamo de que se trata en términos parecidos a los del Decreto Ley N° 1289, pero al referirse en su acápite b) a la modalidad de impugnación de las ilegalidades que menoscaban el interés privado y, en lo más específico, a quienes, en su condición de agraviados, pueden interponerlo, en vez de la palabra "persona" usa la voz "particulares".

Séptimo: Que, asentado lo anterior, se debe tener presente, para determinar el alcance de la palabra "particulares" que actualmente tiene la letra b) del artículo 151 de la Ley N° 18.695, que los actos administrativos conforme lo establece el artículo 3° de la Ley N° 19.880 gozan de presunción de legalidad, tal calidad conlleva la ejecutoriedad y exigibilidad del mismo ante el destinatario. Es por esta razón que nuestra legislación



consagra la impugnabilidad de aquél, de modo que la parte que desea discutir su validez debe reclamarlo a través de las vías que consagra la ley. Lo anterior no es más que la concreción del debido proceso administrativo, toda vez que si bien el legislador establece que el acto administrativo es válido, otorga al administrado las herramientas jurídicas para discutir ese postulado.

En este escenario, se debe señalar que, a juicio de esta Corte, los funcionarios municipales, per se, no quedan excluidos de la posibilidad de ejercer la acción prevista en el artículo 151 letra b) toda vez que tal interpretación atenta contra el principio de tutela judicial efectiva, a través del cual, en última instancia, se cristaliza el derecho al debido proceso consagrado en el inciso quinto, del numeral 3° del artículo 19 de la Carta Fundamental.

En efecto, tal como se señaló, nuestra legislación contempla la impugnabilidad de los actos administrativos, estableciendo nuestro ordenamiento recursos administrativos y recursos jurisdiccionales. Entre los primeros, está el recurso de reposición y jerárquico, en que la propia Administración revisa la oportunidad y legalidad del acto administrativo; en tanto que es posible identificar los jurisdiccionales con aquellas acciones de ese carácter previstas para impugnar la legalidad de los actos administrativos, acciones que reciben distintas denominaciones dependiendo del cuerpo normativo que las



contemple (reclamaciones, recurso, apelación), cuyo conocimiento está entregado a los tribunales ordinarios o especiales establecidos en la ley. Más allá de sus distintas acepciones, las acciones indicadas pueden ser claramente identificadas por el contencioso administrativo especial a que dan origen el que tendrá por objeto controlar la legalidad del acto.

Octavo: Que, en el caso concreto de actos administrativos dictados por el alcalde o sus funcionarios, la vía de impugnación específica consagrada en el ordenamiento jurídico es la reclamación prevista en el artículo 151 de la Ley N° 18.695, sin que exista ninguna razón para privar del ejercicio de tal acción a una persona que es directamente agraviada por aquél, sólo por el hecho de ser un funcionario municipal, toda vez que aquello atenta directamente contra el principio de igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 19 N° 2 de la Constitución Política de la República.

Así, la expresión particulares contenida en la norma, solo debe entenderse vinculada a la diferenciación que se pretendió remarcar entre las acciones previstas en las letras a) y b) de la norma en comento, toda vez que la acción de la letra a) como se señaló, tiene un carácter amplio, en tanto se concedió a todas las personas que quieran velar por el interés general de la comuna; en cambio, la acción de la letra b) es sólo para el agraviado



y, en este contexto, la expresión particulares viene a relacionarse con la necesaria vinculación que debe existir con un agravio propio, cuestión que se verifica en la especie.

Corolario de lo anterior resulta que la resolución que dispone la destitución de un funcionario Municipal -que es aquello reclamado en autos- constituye un acto administrativo que es impugnabile a través de la acción prevista en la letra b) del artículo 151 de la ley N° 18.695, incurriendo los jueces, en consecuencia, en el error de derecho que se les atribuye en los tres capítulos de casación, en los que se acusa la infracción de los artículos 19 y 21 del Código Civil y el inciso quinto del numeral 3° del artículo 19 de la Constitución Política de la República todos en relación a la referida norma.

Noveno: Que, ahora bien, la circunstancia de haber incurrido los jueces del grado en el yerro jurídico que se les atribuye, no es suficiente para que el arbitrio pueda prosperar. En efecto, conforme con el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil, el recurso de casación en el fondo procede en contra de sentencias que se hayan pronunciado con infracción de ley, cuando esta vulneración haya influido substancialmente en lo dispositivo del fallo. Esta última exigencia expuesta reviste la máxima relevancia en el caso sub lite, pues en el caso concreto, no sólo no se han señalado y desarrollado errores de derecho con la



materia sustancial, sino que, incluso, haciendo abstracción de tal circunstancia, esta Corte considera que la remoción del yerro jurídico no cambia la decisión, que no es otra que rechazar la reclamación incoada.

En efecto, en el caso de acoger el recurso, esta Corte deberá proceder, de forma continua, sin nueva vista pero separadamente, a dictar sentencia de reemplazo que, en los términos que han sido expuestos en este fallo, debe circunscribirse al análisis de la acción ejercida. Es en este contexto que se debe verificar que se cumplan todas las exigencias para que la acción pueda prosperar.

Lo anterior es trascendente toda vez que, en el caso de autos, la reclamación se funda en que, en concepto del actor, se le está sancionando dos veces por el mismo hecho, circunstancia que no es efectiva, toda vez que a él se le impuso sólo una sanción, que es su destitución.

Así, la circunstancia que se acogiera un reclamo de ilegalidad, al percatarse la autoridad que el sumario que determinó la aplicación de la medida disciplinaria de destitución, debió ser llevado por la Contraloría General de la República, no implica establecer una absolución de los cargos formulados en contra del actor, sino que simplemente significó retrotraer el procedimiento para salvar la falta de cumplimiento de la exigencia formal.

Más allá que el único acto impugnado en estos autos, respecto del cual se cumple la exigencia de ser interpuesto



dentro del plazo previsto en la ley, es el Decreto Alcaldicio N° 440 de 2022, que resolvió destituir al funcionario, lo importante es que el Decreto Alcaldicio N° 1239, que ordenó dejar sin efecto la destitución y ordena retrotraer el procedimiento, es un acto que no se encuentra afecto al vicio de ilegalidad invocado.

En este contexto, se debe señalar que yerra el reclamante al sostener que el Decreto N° 440 vulnera el principio del non bis in ídem, porque, como se explicó, no existe una doble sanción, como asimismo no se vulnera la casa juzgada, toda vez que este es un atributo de las sentencias judiciales y no de los actos administrativos.

En el mismo orden de ideas, resulta errado sostener que se infringe el artículo 53 de la Ley N° 19.880, toda vez que en el caso concreto la autoridad no ha hecho uso de la facultad para anular de oficio -que es el caso que exige audiencia previa del afectado- sino que el Decreto N° 1239 resuelve la reclamación administrativa deducida por el propio actor.

Décimo: Que, respecto de la alegación vinculada al decaimiento del acto administrativo, se debe indicar que esta Corte ha señalado, al pronunciarse sobre la ineficacia del procedimiento en virtud del transcurso del tiempo, que la Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los



Órganos de la Administración del Estado, distingue entre sus fases administrativas y jurisdiccionales.

En efecto, en relación con la primera etapa y respecto del tema materia de estos autos, señala las siguientes precisiones:

A.- Que la legislación especial *"establece y regula las bases del procedimiento administrativo de los actos de la Administración del Estado"* (art. 1°), constituyendo el objeto y fin de su regulación;

B.- Definiendo el procedimiento administrativo (art. 18, inc. primero) se señala que *"es una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal"*;

C.- Este *"procedimiento administrativo consta de las siguientes etapas: iniciación, instrucción y finalización"*;

D.- El artículo 41 inciso primero expresa: *"La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá las cuestiones planteadas por los interesados"*;

E.- El inciso cuarto de la mencionada norma dispone: *"Las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno"*;



F.- Entre los postulados básicos (art. 8°) reconoce el principio conclusivo, conforme al cual todo *"procedimiento administrativo está destinado a que la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad"*. Esta determinación constituye el término normal del procedimiento por medio de la correspondiente decisión sobre el asunto sometido al conocimiento de la Administración;

G.- Vinculado al anterior regula (art. 14) el principio de inexcusabilidad, expresando que ante la terminación de un procedimiento aún por causales extraordinarias corresponde señalar esta circunstancia, sin que pueda quedar en la indefinición, disponiendo al efecto: *"En los casos de (1) prescripción, (2) renuncia del derecho, (3) abandono del procedimiento o (4) desistimiento de la solicitud, así como la (5) desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables"*;

H.- El término extraordinario del procedimiento por un evento sobreviniente es complementado por el artículo 40, precisando que éste culminará normalmente por la *"resolución final"*, pero también por las causales extraordinarias de (4) desistimiento, (3) abandono y (2) renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando no



esté prohibida la renuncia, y también "producirá la terminación del procedimiento la (6) imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes"; terminación que igualmente deberá ser declarada por resolución fundada.

Undécimo: Que, conforme a lo expuesto se puede concluir que el procedimiento administrativo siempre y en todo caso debe terminar por una declaración de la autoridad, de forma normal o mediante una resolución que se pronuncie sobre el objeto o materia del mismo, pero también puede tener una conclusión extraordinaria que no lleve a emitir una determinación sobre el fondo, a las que el legislador alude y que pueden resumirse en:

- 1.- Prescripción;
- 2.- Renuncia del derecho;
- 3.- Abandono del procedimiento;
- 4.- Desistimiento de la solicitud;
- 5.- Desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento;
- 6.- Imposibilidad material de continuar el procedimiento por causas sobrevinientes;
- 7.- Inadmisibilidad de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento; y
- 8.- A estas causales se suma el silencio administrativo de carácter positivo y negativo.



Para los efectos de la terminación extraordinaria de los procedimientos administrativos la legislación distingue entre aquellos iniciados de oficio por la Administración y a solicitud de los administrados que requieren el pronunciamiento de la misma.

De esta forma, la ley regula la renuncia, el desistimiento y el abandono del procedimiento administrativo, en el entendido que todas estas causales recaen en los casos que aquél se inició por requerimiento del administrado.

Cuando el procedimiento se inicia de oficio por la Administración, excluye la posibilidad de declararlo abandonado (art.42 y 43).

Relacionado con lo anterior la normativa en referencia dispone que el cumplimiento de los plazos fijados en la ley 19.880 u otras leyes, *"obligan a las autoridades y personal al servicio de la Administración en la tramitación de los asuntos, así como los interesados en los mismos"* (art. 23).

Así, en el artículo 27 se dispone perentoriamente que *"el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final"*. Sin embargo, la misma norma establece la excepción solamente fundada en *"caso fortuito o fuerza mayor"*;

Además la ley en comento regula de manera expresa el silencio administrativo, en su carácter positivo y



negativo. En el artículo 65 se desarrolla el silencio negativo, en que el requerimiento a la Administración se entiende rechazado, limitado a las peticiones de carácter patrimonial y que afecte los intereses fiscales o la Administración actúe de oficio, como *"cuando deba pronunciarse sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos o cuando se ejercite por parte de alguna persona el derecho de petición consagrado en el numeral 14 del artículo 19 de la Constitución Política"*. El artículo 64, en todas las demás hipótesis, se refiere al prisma positivo, en que se llega a acoger la solicitud del administrado, previa denuncia de esta circunstancia a la autoridad competente de resolver el requerimiento y transcurrido que sea el plazo de cinco días, oportunidad en que *"la solicitud del interesado se entenderá aceptada" si no ha existido pronunciamiento de la autoridad.*

La consecuencia de que los actos concluyan por aplicación del silencio positivo o negativo de la Administración, es que estas circunstancias producirán los mismos efectos *"que aquéllos que culminaren con una resolución expresa de la Administración, desde la fecha de la certificación respectiva"* (art. 66).

Duodécimo: Que, sobre la base de lo anterior, esta Corte ha concluido que la fase administrativa de todo procedimiento, respecto a su sustanciación reposa, a lo menos, en los siguientes supuestos:



1.- Acción de oficio. Teniendo presente lo dispuesto respecto de la iniciación (art. 29) y la sustanciación (art. 34), pero especialmente derivado de los principios conclusivo (art. 8°) e inexcusabilidad (art. 14), el procedimiento se inicia y está destinado a obtener que la Administración se pronuncie sobre las materias que éste trata, emita una decisión final, razón por la que se dota a la Administración de acción de oficio, como se ha dicho, en su inicio, substanciación y conclusión del procedimiento;

2.- A la Administración le vinculan los plazos y en especial el término máximo de respuesta, el que la ley establece para el procedimiento propiamente tal en seis meses (art. 27), desde la iniciación y hasta la decisión final, con la sola excepción, la que en todo caso deberá probarse, de caso fortuito o fuerza mayor;

3.- La demora injustificada en la sustanciación y término del procedimiento por parte de la Administración, da origen a responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de aplicar positiva o negativamente el silencio como causal de término del procedimiento.

4.- Se regula expresamente la "desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento" y la posibilidad que se produzca "*la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes*" (arts. 14, inciso final y 40, inciso segundo).



5.- La iniciación del procedimiento tiene como efecto interrumpir cualquier plazo de prescripción para ejercer acciones ante la autoridad jurisdiccional. Los plazos volverán a computarse concluida la etapa administrativa (art. 54).

Décimo tercero: Que, lo expuesto en los fundamentos precedentes, resulta trascendente, pues a partir de la normativa expuesta es posible verificar ciertos supuestos en los cuales el procedimiento administrativo pierde su eficacia -lo cual trae aparejada su extinción- por la constatación del transcurso injustificado de un tiempo excesivo por parte de la Administración, para la declaración de responsabilidad y la consecuente decisión terminal sobre la imposición de una sanción.

Lo anterior también encuentra sustento en el objeto jurídico del acto administrativo, que en el caso concreto es la sanción impuesta, que producto del tiempo excesivo transcurrido se puede tornar inútil, puesto que el castigo administrativo tiene principalmente una finalidad preventivo-represora.

En este mismo sentido, conviene puntualizar que no cualquier dilación en la dictación del respectivo acto administrativo conlleva la pérdida de eficacia del procedimiento, sino sólo aquella que es excesiva e injustificada, cuestión que debe ser determinada conforme a



parámetros objetivos y las circunstancias del caso concreto.

Décimo cuarto: Que, en este sentido, se ha señalado por esta Corte que nuestro legislador hizo referencia a que el procedimiento puede terminar tanto por "la desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento" (art. 14) como por la "imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes" (art. 40), conceptos que están más bien referidos a circunstancias de hecho, como el fallecimiento de un solicitante de un derecho personalísimo o la destrucción del bien respecto del cual se solicita el pronunciamiento favorable de la Administración, pero que nada impide darle aplicación en relación a presupuesto de derecho, puesto que materialmente en tal caso la Administración tampoco podrá actuar.

En este sentido el referido artículo 27 de la Ley N° 19.880, es claro en cuanto ordena que la duración del procedimiento no podrá exceder de 6 meses contados desde su iniciación y hasta la decisión final, según fue indicado por el Ejecutivo en el Mensaje de dicho cuerpo normativo, explicando, precisamente, que proyecto tiende a solucionar los problemas derivados de la errada idea de que a la Administración no le afectan los plazos y que solamente generan responsabilidades administrativas su incumplimiento.



Asentado lo anterior, para este tribunal es importante dejar establecido que, no es el sólo transcurso del plazo el que genera la ineficacia del procedimiento, sino que es la superación irracional e injustificada de aquel indicado en el artículo 27 antes mencionado, el que determina la imposibilidad material para continuar el procedimiento, al concurrir una causal sobreviniente consistente en, precisamente, la expiración del plazo legal, unido a la superación de todo límite de razonabilidad.

Por consiguiente, aun cuando el término del citado artículo 27, se aplica con matices a la Administración -por cuanto no basta para la ineficacia del procedimiento su sólo transcurso, sino también un análisis adicional de razonabilidad o justificación del exceso- ello no puede significar que el administrado quede entregado al arbitrio del órgano en cuanto a la duración del proceso.

Dicho de otro modo, el cumplimiento del señalado término de seis meses, si bien no será suficiente por sí sólo para determinar una pérdida de eficacia del procedimiento, marca un hito a partir del cual podrá examinarse la razonabilidad y justificación de su extensión temporal, a la luz de los principios que deben regir la actuación administrativa, obligatorios para la Administración y que, además, tienen expresa consagración legislativa (CS Rol N° 137.685-2022; Rol N° 15.031-2022;



Rol N° 7.144-2022; Rol N° 147.794-2022; Rol N° 12.759-2022).

Décimo quinto: Que, asentado lo anterior, se debe precisar que consta de los antecedentes acompañados al proceso, lo siguiente:

a) Se ordenó iniciar Sumario administrativo por Decreto Alcaldicio 1293, de 12 de agosto de 2020.

b) Al actor se le formularon cargos el 12 de mayo del año 2021.

c) En el Sumario antes referido el actor presentó sus descargos, rindió prueba, se evacuó la vista al fiscal el 14 de junio del año 2021 y, finalmente, 22 de junio del año 2021 se dictó el Decreto Alcaldicio N° 883, que ordena aplicar la medida disciplinaria de destitución. Tal orden fue cumplida a través de Decreto Alcaldicio N° 1247, de 8 de julio del mismo año, que aplica efectivamente la sanción.

d) El actor presentó, el 6 de agosto del año 2021, un reclamo de ilegalidad en contra del decreto señalado en el literal precedente.

e) A través del Decreto Alcaldicio N° 1239 de 26 de agosto de 2021, se acogió el reclamo de ilegalidad, se ordenó reabrir el sumario administrativo, retrotrayéndose al estado anterior a la formulación de cargos.



f) El 27 de agosto de 2021 se dicta el Decreto N° 1564 que deja sin efecto el Decreto N° 1247 y además se reabre el sumario y designa fiscal.

g) El 8 de septiembre del mismo año se le formulan nuevamente los cargos al actor.

h) El actor presentó una solicitud de prórroga del plazo para presentar los descargos, la que fue concedida a través de resolución de 13 de septiembre de 2021.

i) Se presentaron nuevamente descargos y se adjuntó prueba al procedimiento.

j) El 4 de noviembre de 2021 se evacuó la vista del fiscal.

k) El 8 de febrero del año 2022 se dictó el Decreto Alcaldicio N° 440 que aplica la medida de destitución.

l) El 8 de abril de 2022 el actor presentó un reclamo de ilegalidad en sede administrativa impugnando del decreto descrito en el literal precedente.

m) A través del Decreto N° 885, de 29 de abril de 2022, la autoridad municipal rechazó la reclamación deducida.

Décimo sexto: Que de lo reseñado es posible constatar que si bien el sumario administrativo se ordena el 12 de agosto de 2020 y culmina, de forma definitiva, el 8 de febrero del año 2022, lo relevante es que tal tardanza en caso alguno puede ser tildada de excesiva, toda vez que no se aprecian periodos de inactividad en la sustanciación del



Sumario. Por el contrario, la demora se debe a la actividad desplegada por el actor, no sólo en relación a la rendición de la prueba, sino que también se vincula con el ejercicio de recursos administrativos, cuyo acogimiento determinó retrotraer y proseguir nuevamente con el procedimiento, realizando el reclamante las presentaciones que estimó resguardaban sus derechos.

En estas condiciones, como se adelantó, no se puede señalar que existió una tardanza inexcusable de la Administración que afectara el principio del debido proceso, puesto que, por el contrario, es su materialización la que justificó la eventual demora en obtener un acto terminal que cerrara el Sumario administrativo.

Décimo séptimo: Que, finalmente, respecto de la alegación vinculada con que no existió una negligencia absoluta o desidia manifiesta que justifique la imposición de la sanción, se debe señalar que en el sumario administrativo quedó asentado que el actor, en su calidad de Director de Obras y Unidad técnicas de las obras financiadas con dineros provistos por el Gobierno Regional, que se individualizan, incumplió gravemente sus obligaciones funcionarias, particularmente las de eficiencia y eficacia, al omitir la fiscalización que le cabía en la correcta ejecución de las obras en su carácter de Unidad Técnica; no advertir al Jefe Superior del



Servicio que los terrenos en que se iniciaron las obras no contaban con permiso de edificación; ejercer atribuciones que no corresponden al cargo al ampliar plazos de ejecución sin consultar al Gobierno Regional y asimismo actuar negligentemente en su calidad de Unidad Técnica de los proyectos municipales.

Las falencias antes descritas, constituyen claramente una negligencia que puede ser sancionada con la medida disciplinaria aplicada, sin que el actor haya rendido prueba que permitiera absolverlo de los cargos por los que fue sancionado.

Décimo octavo: Que lo hasta ahora reflexionado determina que el recurso de nulidad sustancial deberá ser rechazado.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en los artículos 764, 765, 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se rechaza** el recurso de casación en el fondo deducido en representación de la parte reclamante en contra de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Rancagua el veintitrés de diciembre de dos mil veintidós.

Se previene que el Ministro Suplente señor Muñoz Pardo y el Abogado Integrante señor Águila, si bien comparten la decisión de rechazar el arbitrio de nulidad sustancial, aquello se funda en que, a su juicio, la sentencia recurrida aplica correctamente la normativa que regula la materia, por las siguientes consideraciones:



1) Que una apreciación contextual del artículo 151 de la Ley N° 18.695, que consagra un instrumento destinado a impugnar resoluciones u omisiones agraviantes del interés privado, que tienen su origen en el seno de una entidad municipal, concretamente, en la conducta del Alcalde u otro agente del municipio, lleva a concluir que el vocablo "particulares" no puede sino entenderse como destinado a personas extrañas al organismo municipal, como contrapuesto, por ende, al concepto de "funcionario", individuo institucionalmente ligado a él.

2) Así, queda en evidencia la inviabilidad del reclamo previsto en el artículo 151 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2006, que contiene el texto refundido de la Ley N° 18.695, bajo la modalidad de su letra b), por parte de empleados municipales.

3) Que, en razón de lo anterior, sólo cabe concluir que los jueces han aplicado correctamente la ley al establecer que el actor carece de legitimación activa, pues él ejerce la presente acción en el carácter de Director de Obras -sancionado con la destitución- siendo evidente que su interés está vinculado a mantener dicha calidad de funcionario municipal, impugnando un acto administrativo terminal que afinó un Sumario Administrativo que se sustentó en un negligente ejercicio del cargo.

4) Que, en este contexto, no puede permitirse que se discutan por esta vía cuestiones que necesariamente han de



ventilarse en la sede y procedimientos que correspondan, pues admitir lo contrario implicaría, además, desnaturalizar el reclamo o recurso de ilegalidad, permitiendo su utilización para fines ajenos a aquellos para los que está previsto en la disposición legal precitada, que no son otros que evitar agravios o arbitrariedades de funcionarios municipales en contra de particulares.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Ministro señor Matus y de la prevención, sus autores.

Rol N° 5.911-2023.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Jean Pierre Matus A. y Sr. Juan Muñoz P. (s) y por el Abogado Integrante Sr. Pedro Águila Y. No firman, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, los Ministros Sr. Matus por no encontrarse disponible su dispositivo electrónico de firma y Sr. Muñoz Pardo por haber concluido su período de suplencia.





XXWXXKTHXYD

Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz G., Adelita Inés Ravanales A. y Abogado Integrante Pedro Aguila Y. Santiago, seis de diciembre de dos mil veintitrés.

En Santiago, a seis de diciembre de dos mil veintitrés, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

