



2023

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 14.156-2023

[27 de diciembre de 2023]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 17,
INCISO PRIMERO, DEL DFL N° 5-2017, DEL MINISTERIO DE LA
SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA QUE FIJA EL TEXTO
REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA LEY N°
18.556, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE SISTEMA DE
INSCRIPCIONES ELECTORALES Y SERVICIO ELECTORAL; Y 61, DE
LA LEY N° 18.695, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE
MUNICIPALIDADES

MARTIN ABDON ARRIAGADA URRUTIA

EN EL PROCESO PENAL RUC N° 1500342994-3, RIT N° 316- 2017,
SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE GARANTÍA DE CURICÓ, EN ACTUAL
CONOCIMIENTO DEL TRIBUNAL DE JUICIO ORAL EN LO PENAL DE CURICÓ,
BAJO EL RIT N° 20-2023

VISTOS:

Que, con fecha 24 de marzo de 2023, Martin Abdon Arriagada Urrutia ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 17, inciso primero, del DFL N° 5-2017, del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral; y 61, de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en el proceso penal RUC N° 1500342994-3, RIT N° 316- 2017, seguido ante el Juzgado de Garantía de Curicó, en actual conocimiento del Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Curicó, bajo el RIT N° 20-2023;



Preceptos legales cuya aplicación se impugna:

“Ley Nº 18.556 Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral

Artículo 17.- *Dentro de los cinco primeros días de cada mes, los Juzgados de Garantía deberán comunicar al Servicio Electoral las personas que, en el mes anterior, hayan sido acusadas por delito que merezca pena aflictiva o por delito que la ley califique como conducta terrorista.*

Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional De Municipalidades

Artículo 61.- *El alcalde o concejal cuyo derecho a sufragio se suspenda por alguna de las causales previstas en el artículo 16 de la Constitución Política de la República, se entenderá temporalmente incapacitado para el desempeño de su cargo, debiendo ser reemplazado, mientras dure su incapacidad, de conformidad a lo establecido en los artículos 62 y 78.”*

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

Señala la parte requirente que el presente requerimiento incide en el proceso criminal RUC 1500342994-3, RIT 20-2023 y RIT 316-2017, seguido ante el Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Curicó y el Juzgado de Garantía de Curicó respectivamente, en que don Martín Abdón Arriagada Urrutia, se le imputa el delito de fraude al fisco, ilícito previsto y sancionado en el artículo 239 del Código Penal.

Señala que en es contexto, con fecha 9 de septiembre de 2022 el Ministerio Público dedujo acusación en contra de la requirente, solicitando la aplicación de la pena cinco años y un día de presidio mayor en su grado mínimo, las penas de multa de la mitad al tanto del perjuicio causado, e inhabilitación absoluta temporal para cargos, empleos u oficios públicos en su grado medio, más las accesorias legales del Código Penal y las costas de la causa.

Indica que con posterioridad, se celebró audiencia de preparación de juicio oral el día 24 de febrero de 2023 y el mismo día el Juzgado de Garantía dictó el auto de apertura de juicio oral y remitió los antecedentes al Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Curicó, en el que se fijó audiencia de juicio oral para el día 9 de diciembre de 2023 a las 09:00 horas.

Hace presente al consultar sus datos electorales en la página web del Servicio Electoral, tomó conocimiento el día 27 de febrero del año 2023, que se le había aplicado lo dispuesto en el artículo 16 N° 2 de la Constitución, suspendiéndole su derecho a sufragio por encontrarse acusado de un delito que merece pena aflictiva.

Luego, indica que el 6 de marzo de 2023, tomó conocimiento de que, como consecuencia de esta suspensión, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, se había ordenado la



inhabilitación en sus funciones como Alcalde de la Municipalidad de Sagrada Familia y la consiguiente designación de un suplente, al notificarle la Secretaria Municipal, Blanca Ruz Aguilera, del correspondiente oficio de la Contraloría Regional del Maule, que indicaba la suspensión temporal.

Alega que el Ministerio Público, actuando de oficio y sin que mediara autorización judicial previa, contrario al artículo 17 de la Ley N° 18.556 Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral que sólo autoriza a los Juzgados de Garantías, y por medio de una actuación administrativa y sin notificación a esta parte, decidió enviar la acusación que pesaba en su contra al Servicio Electoral para que dicha institución hiciera efectiva la suspensión de su derecho a sufragio en virtud del artículo 16 N°2 de la Constitución Política de la República.

Agrega que con fecha 2 de marzo de 2023 el Fiscal de la causa Miguel Gajardo Lizana por medio de oficio N° 2214/2023 informó al Consejo Municipal de la Municipalidad de Sagrada Familia sobre la acusación presentada contra don Martín Arriagada Urrutia, “para los fines indicados en el artículo 16 de la Constitución Política de la República y artículo 61 y 62 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades” instando a los concejales a que “tomen conocimiento y adopten las medidas que resulten procedentes”.

Posteriormente, con fecha 3 de marzo de 2023 la Contraloría General del Maule dirigió un oficio a doña Blanca Ruz Aguilera, secretaria Municipal de Sagrada Familia para informar que el requirente se encontraba, además, suspendido del ejercicio de sus funciones.

Indica que el concejo municipal eligió alcalde suplente, al concejal Francisco Meléndez Rojas, el 16 de marzo del año 2023, en sesión extraordinaria citada al efecto.

Como conflicto constitucional, la actora argumenta en primer lugar que los preceptos legales cuestionados afectan el principio democrático consagrado en el artículo 4° de la Constitución Política. Sostiene que uno de los elementos principales que sustentan una sociedad democrática es la facultad de la ciudadanía de elegir a las autoridades y que estas se mantengan en el ejercicio de su cargo y que en este caso una norma legal de rango infra constitucional contradice el mandato soberano y electivo de la comuna de Sagrada Familia, que lo eligió alcalde de dicha comuna. Agrega que cualquier cese o suspensión del cargo debe realizarse mediante un proceso sometido a control judicial, es por ello que la suspensión o cese en el cargo de autoridades fueron expresamente reguladas por el constituyente, toda vez que se trata de hechos de carácter excepcional y de derecho estricto, ya que son acciones que alteran el mandato entregado por la soberanía popular. En consecuencia, cualquier causal que suspenda o ponga término al ejercicio de un cargo público, elegido democráticamente, de un órgano de rango constitucional debe estar prevista expresamente en la carta fundamental o bien, ésta habilitar expresamente a la ley.

En segundo término, la actora refiere que se ve vulnerado el derecho a sufragio, el que si bien no fue incluido en el catálogo de derechos y garantías constitucionales consagrados en el artículo 19 de nuestra Constitución, igualmente debe considerarse que ostenta rango de derecho fundamental de la Constitución,



puesto que existen disposiciones en la Carta Fundamental que lo consagran, como asimismo en tratados internacionales ratificados por Chile, y por la jurisprudencia de nuestros tribunales superiores de justicia y por Cortes internacionales, el cual otorga a los ciudadanos la posibilidad de elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán y de ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Agrega que si bien el artículo 16 N° 2 de nuestra Carta Fundamental contempla como causal de suspensión del derecho a sufragio, la de hallarse la persona acusada por delito que merezca pena aflictiva o por delito que la ley califique como conducta terrorista, también es cierto que nuestra misma Constitución establece en su artículo N° 83 que cualquier privación o restricción a los derechos reconocidos por la Constitución de los que es titular toda persona sometida a un proceso penal, debe necesariamente contar con una autorización judicial previa antes de materializarse, por lo que un mero acto administrativo o comunicación entre autoridades, como ocurre en este caso, no es suficiente para permitir la suspensión de la garantía del derecho a sufragio reconocida por la Constitución.

Además, sostiene, en cuanto a la garantía de la autorización judicial previa, que ningún imputado en un proceso penal puede sufrir una privación, perturbación o amenaza a un derecho constitucional sin que medie autorización judicial previa, situación que en la especie no concurrió a su respecto, y que el artículo 17 de la Ley N° 18.556 impugnado, autoriza para realizar esta comunicación a los Juzgados de Garantía y no al Ministerio Público, sin embargo, en la especie fue este último organismo quien lo realizó.

La suspensión del derecho a sufragio, al tratarse de una limitación a un derecho constitucional, debe ser ordenada por el tribunal a solicitud del Ministerio Público, lo que no se verificó en la especie, y que si lo pretendido por el persecutor penal era suspender el derecho a sufragio del alcalde requirente, entonces debió solicitar esta restricción de derechos al Juzgado de Garantía y solo una vez obtenida la aprobación judicial del tribunal, es que podría hacerse efectiva la suspensión del derecho a sufragio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 N° 2° de la Constitución y consecuentemente, la inhabilidad por la aplicación del art. 61 de la Ley N° 18.695.

Complementa señalando que en el proceso penal la acusación es sostenida por un órgano administrativo o por un particular, que el juez de garantía sólo efectúa un análisis formal de la concurrencia de los requisitos previstos en los artículos 259 y siguientes del Código Procesal Penal y no examina la concurrencia de hechos y fundamentos de Derecho que la hagan o no procedente, labor que corresponde al Tribunal de Juicio Oral en lo Penal.

De esta forma, la suspensión del derecho a sufragio se debe, a lo menos, fundar en una solicitud que efectúe el Ministerio Público y con una consecuente autorización judicial previa del juez competente.

Dado lo anterior, aduce que se producen resultados contrarios a la Constitución y a la garantía del debido proceso consagrada en el artículo 19 N° 3 de



la CPR, lo anterior porque no existió una solicitud previa del Ministerio Público ni tampoco la necesaria posterior autorización judicial para suspender su derecho a sufragio, conforme al art. 17 de la Ley N° 18.556, en consecuencia, no procede que sea remitida la acusación deducida en su contra al Servicio Electoral para hacer efectiva la suspensión de su derecho a sufragio.

Así las cosas, la norma cuestionada no obliga al Servicio Electoral a revisar el expediente penal de la causa con el fin de verificar que se haya dado autorización judicial previa para hacer procedente la suspensión del derecho a sufragio en los términos del artículo 16 N° 2 de la Constitución. La norma señala sólo que la remisión de los antecedentes al Servicio Electoral constituye una actuación administrativa del Tribunal y que no se encuentra sujeta a ningún control judicial.

Sostiene asimismo que a nivel internacional, la garantía de la autorización judicial previa para la restricción de cualquier derecho ha sido reconocida como una de las garantías del debido proceso, contenida y garantizada en el artículo 8.1 de la CADH a propósito de las “Garantías Judiciales” y el artículo 25.1 de la CADH que regula la “Protección Judicial”. A partir de estas normas, se advierte que, cualquier persona puede pedir amparo judicial en la determinación de cualquiera de sus derechos y que será el Poder Judicial el único ente estatal que podrá determinar la afectación de Derechos Humanos por sus decisiones de manera definitiva, o excepcionalmente transitoria.

Seguidamente, la parte requirente fundamenta su libelo señalando que se ha infringido el principio del debido proceso consagrado en el artículo 19 N° 3 de la CPR y especialmente la presunción de inocencia contemplada en el numeral 7 del artículo N°19 de la Constitución Política de la República, y en el artículo 8.2 de la CADH que dispone que *“Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”*.

Concluye que al realizar una interpretación armónica y conforme al entendimiento del texto constitucional como un todo orgánico, no cabe sino concluir que, si toda persona es inocente hasta que no se declare lo contrario, la suspensión del derecho constitucional al sufragio de una persona todavía inocente sólo puede autorizarse por una resolución judicial previa. Por ello, en el caso que funda su requerimiento y en razón de la aplicación de las normas que se impugnan, existiría una vulneración al artículo 19 N° 3 inciso sexto y séptimo, al existir un acto administrativo contrario a las garantías de un proceso racional y justo, y a la presunción de inocencia, toda vez, que se dispuso la suspensión de una garantía reconocida por la Constitución y los Tratados Internacionales, sin que haya mediado la autorización judicial previa, que exige la propia Carta Fundamental.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala de esta Magistratura, con fecha 13 de abril de 2023, a fojas 30, y fue declarado admisible por resolución de la misma Sala de 5 de mayo de 2023, a fojas 83.

Conferidos los traslados de fondo, con fecha 31 de mayo de 2023, a fojas 99, formuló observaciones el Consejo de Defensa, del Estado, abogando por el rechazo del requerimiento.



El Consejo hace presente que esta Magistratura ha resuelto que para que se mantenga suspendido el derecho a sufragio debe existir un auto de apertura de juicio oral firme o ejecutoriado, lo que precisamente se verifica en la causa penal seguida en contra del Sr. Arriagada Urrutia.

Indica que actualmente se sigue en contra del requirente don Martín Arriagada Urrutia, la causa RIT 20-2023 del Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Curicó, derivada de causa RIT 316-2017 del Juzgado de Garantía de la misma ciudad, acusado por el delito de fraude al Fisco del artículo 239 del Código Penal, cometido con motivo de los procesos de renovación de permisos de circulación de los años 2014 y 2015 y mientras ejercía como máxima autoridad comunal de la localidad de Sagrada Familia, oportunidad en la cual instruyó a funcionarios subalternos para que procedieran a la renovación de un número aproximado de 1.215 permisos de circulación sin cobrar las más de 16.820 multas de tránsito impagas que dichos vehículos presentaban, todas ellas cursadas por transitar sin dispositivo electrónico por autopista concesionada, ocasionando de esta manera un perjuicio fiscal de \$805.382.136. Las ventas autorizadas por el acusado fueron realizadas en dependencias de la Municipalidad de Sagrada Familia y en automotoras ubicadas en las ciudades de Talca y Santiago hasta donde concurrieron los funcionarios municipales por instrucción suya.

Señala que con fecha 9 de septiembre de 2022 el Ministerio Público dedujo acusación en contra de Martín Arriagada Urrutia como autor del delito de fraude previsto en el artículo 239 del Código Penal, solicitando la imposición de una pena de 5 años y un día de presidio mayor en su grado mínimo y accesorias legales -pena aflictiva al tenor de lo dispuesto en el artículo 37 del Código Penal- mientras que el Consejo de Defensa del Estado, en su calidad de querellante en la causa, dedujo acusación particular en contra del Sr. Arriagada Urrutia solicitando la imposición de una pena de 7 años de presidio mayor en su grado mínimo y accesorias legales, además interpuso demanda civil de indemnización de perjuicios solicitando el pago de la suma defraudada de \$805.382.136.- y trabó medida cautelar real de prohibición de celebrar actos y contratos respecto de un inmueble de propiedad del acusado. Tanto la acusación del Ministerio Público como la acusación particular y demanda civil del Consejo de Defensa del Estado fueron notificadas oportunamente al acusado en forma previa a la audiencia de preparación de juicio oral.

Agrega que con fecha 24 de febrero de 2023 se verificó la audiencia de preparación de juicio oral en contra del Sr. Arriagada Urrutia, notificándose a las partes el correspondiente auto de preparación de juicio oral con esa misma fecha, encontrándose en consecuencia este último, firme o ejecutoriado, donde el imputado tuvo la oportunidad de ejercer todos los derechos que el artículo 263 del Código Procesal Penal le otorga a los acusados, existiendo en consecuencia un efectivo control judicial sobre dichas actuaciones.

Sostiene que el Fiscal del Ministerio Público de Curicó, actuando válidamente dentro de las esferas de sus competencias constitucionales y legales, y en cumplimiento de las instrucciones impartidas mediante Oficio FN N° 278-2022 de 08 de abril de 2022 del Fiscal Nacional del Ministerio Público denominado "Instrucción General que imparte criterios de actuación en delitos de corrupción", que en lo pertinente obliga a los Fiscales del Ministerio Público en caso que se deduzca acusación en contra de un alcalde en ejercicio por un delito que merezca



pena aflictiva, a informar al respectivo Secretario Municipal y también al Concejo Municipal correspondiente, debiendo asimismo remitir copia a la Contraloría General de la República, a fin que tales órganos tomen conocimiento y adopten las medidas que resulten procedentes; procedió con fecha 02 de marzo de 2023, es decir, en una fecha posterior a aquella en que el auto de apertura del juicio oral se encontrara firme o ejecutoriado, a informar a la Secretaria Municipal y al Concejo Municipal de Sagrada Familia, con copia a la Contraloría Regional del Maule, del hecho de haberse deducido acusación en contra del requirente por delito que merece pena aflictiva y de haberse realizado audiencia de preparación de juicio oral el 24 de febrero, señalando que efectuaba dicha comunicación para los fines indicados en el artículo 16 de la Constitución Política de la República y en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, para efectos que dichos órganos destinatarios tomasen conocimiento y adoptasen las medidas que resultaren procedentes.

Argumenta que lo que finalmente viene impugnando el requirente es una norma constitucional y no una de rango legal como lo exige la Constitución Política de la República, toda vez que es la propia norma constitucional del artículo 16 la que impugna el requirente, cuestión que se encuentra completamente fuera de las competencias de esta Magistratura.

Para esto cita la STC 1.152, en que se señala *“mal puede incurrir en una transgresión constitucional un precepto legal que se limita a dar aplicación específica a lo previsto por una norma de rango constitucional, en este caso el numeral 2° del artículo 16 de la Ley Suprema”*.

Finalmente, el Consejo alega que los preceptos impugnados no resultan decisivos o aplicables para la resolución del asunto, y no siendo normas decisorias, no pueden ser aplicadas en la resolución del fondo de aquel.

Indica que en el evento de dictarse sentencia absolutoria en el juicio oral, la incapacidad impugnada por el requirente dejará de producir efectos, porque como aparece de la propia letra de la norma citada, se trata de una incapacidad temporal.

Por su parte, en el evento de dictarse sentencia condenatoria en el juicio oral, la incapacidad no producirá efecto contradictorio alguno, porque regirá lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Política de la República, y artículos 57 y 73 de la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que contemplan como requisito para ser elegido alcalde, el ser ciudadano con derecho a sufragio, en relación con el artículo 17 N° 2 de la Constitución Política que señala que la calidad de ciudadano se pierde por condena a pena aflictiva.

En consecuencia, desde un punto de vista constitucional-administrativo, en el caso de dictarse sentencia condenatoria en contra del requirente, no podrá seguir siendo alcalde, por lo dispuesto en los artículos 57 y 73 de la Ley 18.695 en relación con los artículos 124 y 17 de la Constitución Política y no por lo establecido en las normas impugnadas.

Con fecha 6 de junio de 2023, a fojas 115, se ordenó traer los autos en relación.



Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 26 de octubre de 2023 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos del abogado Gonzalo Rodríguez Herbach, por la parte requirente, Roberto Rojas Valenzuela, por el Consejo de Defensa del Estado, y Yamil Yuivar Carneiro, por la parte de Isabel Vásquez Espinoza, y se adoptó acuerdo, conforme fue certificado por la relatora de la causa.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES DE HECHO Y CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO.

PRIMERO: La gestión sobre la que incide el presente requerimiento de inaplicabilidad recae en un proceso penal, en actual conocimiento del Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Curicó, RIT N° 20-2023, pendiente de realización del juicio oral. En tal proceso se persigue la responsabilidad del requirente, Martin Abdón Arriagada Urrutia, quien ejercía como alcalde de la Municipalidad de Sagrada Familia, como autor del delito de fraude al fisco del artículo 239 del Código Penal por la venta de permisos de circulación sin exigir el pago previo de tránsito adeudadas, durante los procesos de renovación de dichos permisos correspondientes a los años 2014 y 2015.

El 9 de septiembre de 2022 el Ministerio Público formuló acusación solicitando la pena de 5 años y 1 día de presidio mayor en su grado mínimo, las penas de multa de la mitad al tanto del perjuicio causado, e inhabilitación absoluta temporal para cargos, empleos u oficios públicos en su grado medio, más las accesorias legales del Código Penal. Con fecha 24 de febrero de 2023 el juzgado de garantía dictó el auto de apertura de juicio oral y remitió los antecedentes al tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Curicó; el 28 de febrero de 2023 se emitió certificado que da cuenta de la ejecutoria del auto de apertura del juicio oral ya que no hubo exclusión de la prueba aportada por el Ministerio Público.

En ese contexto, el requirente sostiene que el día 27 de febrero de 2023 tomó conocimiento de que se le había suspendido su derecho a sufragio por encontrarse acusado de un delito que merece pena aflictiva en virtud de lo que dispone el artículo 16 N° 2 de la Constitución; que el 2 de marzo de 2023 el Fiscal de la causa informó al Consejo Municipal de la Municipalidad de Sagrada Familia sobre la acusación presentada en su contra; y que, el 3 de marzo del mismo año, la Contraloría General del Maule dirigió un oficio a la Secretaria Municipal de la misma Corporación Edilicia informando que se encontraba suspendido del ejercicio de sus funciones, en aplicación del artículo 61 de la ley orgánica constitucional de municipalidades. Alega que el Ministerio Público, actuando de oficio y sin que mediara autorización judicial previa, vulnerando el artículo 17 de la ley orgánica constitucional sobre Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, decidió enviar la acusación al Servicio Electoral para que éste hiciera efectiva la suspensión de su derecho a sufragio. Como consecuencia de todo lo anterior, se suspendió tanto su derecho de sufragio como también su ejercicio en el cargo de alcalde de la Municipalidad de Sagrada Familia, lo que origina que interpusiera el presente requerimiento de inaplicabilidad, enarbolando los argumentos que a continuación se sintetizan.



SEGUNDO: En primer lugar, el señor Martín Arriagada Urrutia estima que las normas impugnadas afectan el principio democrático, pues al ser taxativas las causales de suspensión del derecho a sufragio y no autorizar la Constitución a la ley para que ésta establezca causales de inhabilidad, incompatibilidad o incapacidad, la aplicación de la disposición contenida en el artículo N° 61 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en cuanto establece que el alcalde *“cuyo derecho a sufragio se suspenda por alguna de las causales previstas en el artículo 16 de la Constitución Política de la República, se entenderá temporalmente incapacitado para el desempeño de su cargo, debiendo ser reemplazado, mientras dure su incapacidad”*, deviene en inconstitucional. Particularmente en cuanto al derecho a sufragio manifiesta que, si bien la Constitución consagra en el numeral segundo de su artículo 16 una circunstancia excepcionalísima que posibilita suspender el derecho a sufragio de una persona, la misma Carta establece en su artículo 83 que cualquier privación o restricción a los derechos reconocidos por la Constitución de los que es titular toda persona sometida a un proceso penal debe necesariamente contar con una autorización judicial previa antes de materializarse.

Por su parte, según expresa el requirente, la parte impugnada del artículo 17 de la ley orgánica constitucional sobre Sistema de Inscripciones y Servicio Electoral DFL-5/ Ley 18.556 permite que a través de un mero acto administrativo o comunicación entre autoridades y sin mediar autorización judicial se suspenda el derecho de sufragio, como ocurrió en el caso de autos a través de la comunicación que el Ministerio Público efectuó al Servicio Electoral acerca de la acusación en su contra, precepto que expresa que *dentro de los cinco primeros días de cada mes, los Juzgados de Garantía deberán comunicar al Servicio Electoral las personas que, en el mes anterior, hayan sido acusadas por delito que merezca pena aflictiva*. Tal comunicación, sin autorización judicial previa, no es suficiente para suspender el derecho de sufragio, todo lo cual conduce, asimismo, a la infracción de los derechos al debido proceso y a la presunción de inocencia.

II. EL DERECHO DE SUFRAGIO EN LA CONSTITUCIÓN.

TERCERO: La historia constitucional chilena revela la importancia de la forma de gobierno democrático y republicano al aludir a la “República representativa popular” (artículo 21 de la Constitución de 1828), al gobierno “popular representativo” (artículo 2° de la Constitución de 1833) y al “republicano y democrático representativo” (artículo 1° de la Constitución de 1925). Actualmente tal régimen de gobierno es recogido en nuestra Carta Fundamental en su artículo 4°, conforme al cual “Chile es una República democrática”.

Por otra parte, se reserva propiamente a la ciudadanía el ámbito de lo “político”, expresándose éste a través de las *“diversas formas de intervención en los negocios públicos reservadas a quienes participen de tal cualidad”* (Alejandro Silva Bascuñán (1996), Tratado de Derecho Constitucional, Tomo IV, p. 231), o sea, mediante el gobierno del Estado. Pues bien, uno de los rasgos más característicos de la forma de gobierno democrático es que quienes gozan del estatus de ciudadanos tienen una incidencia inmediata y directa en el funcionamiento y dirección del Estado cuando instituyen a sus gobernantes mediante elecciones libres y periódicas. De allí entonces que el derecho a sufragio se erige como uno que resulta imprescindible en un régimen democrático, de lo que deriva que todo a ciudadano debe reconocérsele tanto el derecho a votar (derecho a sufragio activo) como el a ser



elegido en un cargo público de elección popular (derecho a sufragio pasivo), derechos que se vinculan con el deber que nuestra Constitución impone al Estado de “asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional” (artículo 1º inciso final).

CUARTO: El artículo 13 de la Constitución Política se refiere a la ciudadanía y a los derechos que se reconocen a quien la posea, disponiendo que son ciudadanos “[l]os chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva” (inciso 1º) para luego establecer que “[l]a calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran” (inciso 2º).

A su vez el artículo 15 de la Carta Fundamental, en relación con el derecho a sufragio, precisa que en las votaciones populares éste será personal, igualitario, secreto y voluntario y que ellas sólo pueden convocarse para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en la Constitución; el inciso tercero del artículo 13 autoriza a los ciudadanos que se encuentren fuera del país a sufragar en las elecciones primarias presidenciales y de Presidente de la República, así como en los plebiscitos nacionales, conforme lo que regule una ley orgánica constitucional; y, por último, a los extranjeros avecindados en Chile que cumplan con los requisitos señalados en el inciso 1º del artículo 13 se les reconoce asimismo el derecho a sufragar en los casos y formas que determine la ley (artículo 14, inciso 1º).

Asimismo, cabe traer a colación la primera parte del numeral 2º del artículo 16 de la Carta Fundamental que consagra como causal de suspensión del derecho de sufragio “hallarse la persona acusada por delito que merezca pena aflictiva”.

QUINTO: Por su parte, el sufragio pasivo o derecho de ser elegido que se reconoce asimismo a los ciudadanos se define como *“aquel que posibilita postularse para un cargo de elección popular, dentro del marco de una regulación electoral adecuada sin exclusiones arbitrarias o discriminatorias, pudiendo ejercer dichas funciones públicas si obtienen el número de votos necesario para ello”* (Nogueira Alcalá, H., (2011), “Informe pericial Caso López Mendoza vs. Venezuela ante Corte Interamericana de derechos Humanos”, *Estudios Constitucionales*, Año 9, N° 1, p. 340). Además, como señala el profesor Silva Bascuñán, este derecho *“supone siempre la calidad de elector, unida a la concurrencia de otros requisitos, como una edad mayor que la pedida a aquél, cierta clase de nacionalidad o la duración previa de ésta o del domicilio por determinado lapso. Las condiciones de elegibilidad se imponen según la naturaleza de la función que se trate de proveer, y se señalan en el mismo texto de la Constitución o se confían por ésta a la precisión del legislador”* (Silva Bascuñán, A., (1996), ob. cit. p. 42).

SEXTO: Cabe tener presente que, entre las autoridades de representación popular, que son aquellas que han sido elegidas en una votación popular por el cuerpo electoral para ocupar un cargo de tal característica, se encuentran los alcaldes. En efecto, de acuerdo con el artículo 118 de la Carta Fundamental, “Los alcaldes serán elegidos por sufragio universal de conformidad a la ley orgánica constitucional de municipalidades, durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por dos períodos”. Su importancia reside en que “La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo”.



III. LA SUSPENSIÓN DEL DERECHO A SUFRAGIO.

SÉPTIMO: Ahora bien, al examinar los argumentos desarrollados por el requirente en estos autos y antes de hacernos cargo de las impugnaciones que formula en contra de los preceptos legales, en relación específicamente con el artículo 61 cuestionado de la ley orgánica constitucional de municipalidades, resulta conveniente reiterar lo ya señalado con anterioridad por esta Magistratura, en orden a los vínculos que existen entre la suspensión del ejercicio del derecho de sufragio, prevista en el numeral 2° del artículo 16 de la Constitución, y la suspensión del ejercicio en el cargo de alcalde, contemplado en el recién mencionado precepto legal impugnado: “Ello es así, desde luego, porque, tal y como lo exige el artículo 124 de la Carta Fundamental, el primero de los requisitos para ser elegido alcalde, es ser ciudadano con derecho a sufragio. Asimismo, aparecen relacionados porque ambas normas tienen como base de aplicación el mismo supuesto: Que el ciudadano/alcalde sea acusado por delito que merezca pena aflictiva” (Rol N° 4103, c. 5°). No obstante lo anterior, añade la misma sentencia citada que “tales vínculos no deben conducir a la conclusión que el precepto legal impugnado sea complemento de lo dispuesto en el aludido artículo 16, en términos tales que incorpore, por vía legal, un efecto adicional en relación con el ejercicio del derecho de sufragio, sino que uno y otro regulan materias diversas, de tal manera que no resulta procedente el reproche de no encontrarse, en aquel artículo 16, la habilitación para que el legislador haya incorporado, en 1992, el artículo 61 a la Ley N° 18695” (c. 6°).

Por lo anterior, se hace necesario separar los argumentos que conducirán a esta sentencia a rechazar el requerimiento de autos en lo relativo a la suspensión del derecho de sufragio a la que se refiere el inciso 1° del artículo 17 de la ley orgánica constitucional sobre Sistema de Inscripciones y Servicio Electoral, de aquellos que dicen relación con la suspensión en el ejercicio del cargo de alcalde, contemplada en el artículo 61 de la ley orgánica constitucional de Municipalidades.

OCTAVO: Ahora bien, en relación con el primer precepto, debemos recordar que la suspensión del derecho de sufragio activo ha sido analizada en dos sentencias paradigmáticas dictadas por esta Magistratura. En efecto, ejerciendo el control preventivo de la Ley N° 20.568, en virtud de lo dispuesto en el artículo 93, inciso primero, N° 1° de la Carta Fundamental, esta Magistratura declaró conforme a la Constitución el referido artículo 17 inciso primero, pero lo hizo “(...) **en el entendido de que las personas a que alude dicha disposición son aquellas respecto de las cuales, en conformidad a la legislación actualmente aplicable y en vigor, existe un auto de apertura del juicio oral firme o ejecutoriado, por los delitos que allí se indican**” (Rol N° 2.152, c. 33°).

Luego, la sentencia Rol N° 10.006 declaró inaplicable la misma norma y, empleando una interpretación sistemática del texto constitucional, sostuvo que “el efecto que se establece en el artículo 16 N° 2° de la Constitución, como consecuencia de la acusación, en cuanto provoca la suspensión del derecho a sufragio, no puede aislarse de otras disposiciones de la Carta Fundamental que configuran garantías ineludibles para el imputado, a partir del derecho a un procedimiento racional y justo que le asegura el artículo 19 N° 3° inciso sexto y de la regla que limita la actuación del Ministerio Público que se contiene en el artículo 83 inciso tercero, la cual no puede quedar reducida, como también podría sostenerse, de nuevo a partir de una interpretación aislada o carente de sistematización dentro de la preceptiva contenida en la Carta Fundamental, que sólo alcanza a las actuaciones vinculadas con órdenes impartidas a la policía durante la investigación, en circunstancias que - como acaba de recordarse- el Ministerio Público no puede ejercer funciones



jurisdiccionales, dentro de cuya esfera se encuentra la privación, restricción o perturbación de derechos, como el de sufragio y sin que, por tratarse de un proceso penal, sea constitucionalmente admisible reducirla solo para cautelar garantías judiciales o de orden procesal, excluyendo los demás derechos que la Carta Fundamental asegura” (c. 18°). En base a ello, se señaló que “la sola acusación no goza de la suficiencia jurídica que permita cumplir el estándar constitucional sistemáticamente referido, de tal manera que, al menos, es menester llevar a cabo actuaciones procesales posteriores a su presentación donde deberá intervenir el Juez de Garantía, como lo contemplan los artículos 260 y siguientes del Código Procesal Penal que, entre otras materias, exigen que ese Magistrado ordene la notificación de la acusación a todos los intervinientes y cite a la audiencia de preparación del juicio oral y confieren al acusado, hasta la víspera del inicio de esa audiencia, por escrito, o al comienzo de ella, verbalmente, el derecho de señalar los vicios formales de que adoleciere el escrito de acusación, requiriendo su corrección o deducir excepciones de previo y especial pronunciamiento -como la litis pendencia, la cosa juzgada, la falta de autorización para proceder criminalmente, cuando la Constitución o la ley lo exijan o, incluso, la extinción de la responsabilidad penal-, así como también puede exponer los argumentos de defensa que considere necesarios. Más todavía, el artículo 270 de dicho Código autoriza al juez para ordenar que los vicios formales sean subsanados, sin suspender la audiencia de preparación de juicio oral, si es posible, o disponer su suspensión por el período necesario para la corrección del procedimiento y, si el Ministerio Público no da cumplimiento a ello oportunamente, debe decretar el sobreseimiento definitivo, a menos que exista querellante particular que haya deducido acusación o se haya adherido a la del fiscal, continuando el procedimiento sólo con él” (c. 20°).

Por todo lo expuesto, se resolvió que para que opere la suspensión del derecho de sufragio “dicha suspensión sólo puede mantenerse mientras persista la interdicción por demencia, judicialmente constatada, en tanto se encuentre vigente la acusación, desde que quede a firme el auto de apertura de juicio oral, o estando en ejecución la sentencia pronunciada por el Tribunal Constitucional, denotando la naturaleza excepcional de dicha suspensión” (c. 26°), añadiendo, en fin, que “no basta la sola acusación fiscal para que pueda concretarse en los términos contemplados en el artículo 17 inciso primero, desde la sentencia que pronunció esta Magistratura en el Rol N° 2.152, sino que, al menos, requiere que el auto de apertura de juicio oral se encuentre firme, lo cual exige intervención judicial” (c. 32°). Este último requisito constituye, por lo tanto, un elemento indispensable que habrá que tener presente cuando se examinan los antecedentes fácticos de la gestión pendiente que da origen a un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en contra del referido inciso primero del artículo 17 de la LOC N° 18.556.

NOVENO: Luego, en cuanto a la suspensión del ejercicio en el cargo de alcalde, debe recordarse que en una democracia la representación supone la existencia de una relación extrajurídica específica, que se funda y manifiesta en la confianza: “*Se confía en un hombre desde la suposición de que tratará mis asuntos como si fueran los suyos propios, y de lo que hará con su mejor saber y su mejor conciencia*” (G.W.F. Hegel, *Grundzüge der Philosophie des Recht*, ed. Gans, 1951, par. 309 Zus, par. 311, par. 311 Anm., citado por Böckenforde, Ernst Wolfgang (2000), ob. cit., pp. 150 y 151).

En relación con lo anterior, conforme a la sentencia Rol N° 9431 “los titulares de los órganos de representación popular son responsables y asumen las consecuencias por el indebido ejercicio de sus funciones, ya que, para que pueblo confíe en ellos, no basta con que hayan sido elegidos por los ciudadanos, sino que además deben asumir su responsabilidad frente a ellos, lo cual supone que sus actos



respeten el ordenamiento jurídico, por cuanto, este limita el poder dentro de las bases de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho” (c. 11°).

DÉCIMO: Por lo tanto, adoptar una forma de gobierno democrática “no significa necesariamente asegurar el cumplimiento cabal del periodo establecido para el desarrollo de las funciones de una autoridad bajo cualquier condición” (Marshall, Pablo y Mayorga, Ramón (2017). Crítica y propuesta para un régimen de responsabilidad de los alcaldes en Chile. p. 2) ya que la protección de bienes jurídicos de mucha relevancia puede conducir a la necesidad de que el legislador disponga que, quien ocupa un cargo de elección popular, se encuentre temporalmente incapacitado para desempeñarlo.

En el mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos ha sostenido que el ejercicio de la función pública no puede suspenderse sino en casos razonables y objetivos y previstos en la ley: “Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables. Por ejemplo, puede ser razonable exigir que, a fin de ser elegido o nombrado para determinados cargos, se tenga más edad que para ejercer el derecho de voto, que deben poder ejercerlo todos los ciudadanos adultos. El ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos” (Observación General N° 25 del Comité de Derechos Humanos: La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto).

DÉCIMO PRIMERO: En este contexto cabe reiterar lo resuelto en sentencia Rol N° 4103, según la cual “la disposición legal, en virtud de la cual se suspende al alcalde en el ejercicio de su cargo, cuando ha sido acusado por delito que merezca pena aflictiva, constituye una consecuencia que el legislador ha podido incorporar, precisamente, en resguardo del régimen democrático y del principio de probidad, en relación con los artículos 119, 124 y 125 de la Constitución. La norma legal objetada, entonces, teniendo en cuenta la autonomía municipal y el origen democrático del alcalde, dotado de amplias atribuciones para hacerla efectiva, armoniza con la vigencia de aquel principio, inherente al régimen democrático constitucional” (Rol N° 4103, c. 15°).

IV. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO.

DÉCIMO SEGUNDO: El requirente es acusado en la gestión pendiente por el delito de fraude al fisco en base a hechos relacionados con la renovación de permisos de circulación de vehículos con multas impagas sin efectuar el cobro previo de las multas, lo que se habría efectuado con la autorización previa del requirente, quien ejercía como alcalde la municipalidad de Sagrada Familia.

En dicho proceso penal, con fecha 24 de febrero de 2023 tras realizarse la audiencia de preparación de juicio oral, se dictó por el Juez de Garantía de Curicó el respectivo auto de apertura de juicio oral.

Según se lee en certificado fechado el 28 de febrero de 2023 y emitido por el Juzgado de Garantía de Curicó, “en la audiencia de preparación de juicio oral no hubo exclusión de prueba del Ministerio Público, motivo por el cual, el auto de apertura dictado en la presente causa, se encuentra firme y ejecutoriado”.

DÉCIMO TERCERO: Siendo el requerimiento de inaplicabilidad una acción de carácter concreto no se puede prescindir del análisis de los antecedentes que proporciona la gestión en la que el precepto impugnado puede aplicarse. De ello



resulta que debe rechazarse la impugnación del actor relativa a la suspensión del derecho de votar, toda vez que, siguiendo la línea de lo resuelto anteriormente por este Tribunal, la existencia de un auto de apertura de juicio oral firme -como es el que existe en este caso- es suficiente para descartar la afectación de los derechos constitucionales del requirente que estima vulnerados.

En efecto, en el caso concreto hubo una intervención del juez de garantía, el imputado pudo defenderse ejerciendo los derechos que le aseguran los artículos 260 y siguientes del Código Procesal Penal, los cuales le reconocen, entre otros derechos, el de ser notificado de la acusación en su contra y de la audiencia de preparación del juicio oral; el de señalar previamente por escrito o verbalmente al comienzo de dicha audiencia los vicios formales de que adoleciera el escrito de la acusación, requiriendo su corrección o interponiendo excepciones de previo y especial pronunciamiento; el de exponer los argumentos de defensa que considere necesarios; el de señalar los medios de prueba cuyo examen en el juicio oral solicitare; el de pedirle al juez, en conjunto con los demás intervinientes, que se den por acreditados ciertos hechos que no podrán ser discutidos en el juicio oral.

Todo lo anterior conduce a que los reproches del requerimiento vinculados a la presunta afectación a derecho del alcalde al debido proceso no tengan asidero, como tampoco los que dicen relación con la afectación al principio de inocencia, por cuanto, como todo imputado, pudo y puede ejercer los derechos que el ordenamiento jurídico le reconoce.

DÉCIMO CUARTO: No puede entonces alegarse que no hubo una intervención judicial que sirviera de marco suficiente para aplicar la medida de suspensión del derecho de sufragio y que resulta ser consecuencia de la acusación formulada por el Ministerio Público por la comisión de un delito que merezca pena aflictiva, según lo que dispone el artículo 16 N° 2 de la Carta Fundamental, y que conduce a cerciorarse de que el auto de apertura del juicio oral se encuentre firme y ejecutoriado.

De tal forma, la referida decisión del tribunal competente conduce a revestir a la acusación fiscal de suficiente plausibilidad y razonabilidad dada la envergadura del efecto que produce la suspensión del derecho de sufragio, sobre todo, como sucede en este caso, respecto de una persona que ejerce un cargo electivo dentro de un régimen democrático y que podría verse expuesta a que tal medida se emplee con finalidades políticas inconciliables con el Estado Democrático de Derecho.

DÉCIMO QUINTO: Por otra parte, como ya se fundamentó en sentencias de esta Magistratura (STC Rol N° 2.916, c. 10°, entre otras), admitido que el principio de probidad -reconocido en el artículo 8° de la Carta- proscribiera que las autoridades y funcionarios se sirvan indebidamente de sus cargos, es razonable que el legislador haya previsto mecanismos encaminados a precaver que se consuman actuaciones reñidas con el mismo. Por ello, no resulta lógico que ejerza como máxima autoridad municipal quien ha sido acusado de un delito que merece pena aflictiva, más cuando se trata de la imputación de un delito de fraude al fisco vinculado con el ejercicio del cargo, como ocurre en el caso sublite.

De esta forma, siguiendo los argumentos de la sentencia Rol N° 4103, el artículo 61 de la Ley N° 18.695, configura una vía precautoria efectiva, tendiente a evitar que, por el hecho de continuar en funciones, puedan aprovecharse de su posición, para entorpecer algún proceso penal dirigido en su contra o para persistir en



la comisión de delitos que merezcan pena aflictiva (c. 18°). Se busca así fortalecer el sistema republicano y democrático que nos rige para impedir que quien ha sido elegido popularmente y haya actuado deslealmente se aproveche de la confianza ciudadana.

DÉCIMO SEXTO: Al efecto conviene recordar que el ordenamiento jurídico establece diversas situaciones en las que se contempla asimismo la posibilidad de ordenar la suspensión en el cargo de ciertas autoridades que ocupan un cargo de elección popular. Existen suspensiones cuyo origen está en la Constitución y otras en la ley, a veces se constituyen como sanción disciplinaria y en otros casos como medida cautelar, teniendo una duración determinada o indeterminada según el caso, pero siempre de carácter temporal.

Así, la Constitución contempla la suspensión en el cargo electivo respecto de ciertas autoridades que hayan perdido el fuero. De este modo para que un diputado o senador sea acusado o privado de libertad se requiere – salvo el caso de delito flagrante - que el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, autorice la acusación declarando haber lugar a formación de causa, y desde que se encuentre esa resolución firme, “queda el diputado o senador suspendido de su cargo y sujeto al juez competente” (art. 61). Igual regla se establece respecto del gobernador regional, cargo también de origen popular (art. 124).

Mientras tanto, en el ámbito legal, nos encontramos con reglas que disponen que el alcalde, en el caso de notable abandono de deberes o contravención grave a las normas sobre probidad administrativa, quedará suspendido en el cargo tan pronto le sea notificada la sentencia de primera instancia que acoja el requerimiento de cese en el cargo que hayan formulado por escrito concejales del municipio ante el tribunal electoral regional respectivo (art. 60 inciso 8° de la LOC de Municipalidades); idéntica regla se aplica al gobernador regional (art. 23 sexies, Ley N° 19.175). Esa regulación legal tiene su origen en el inciso 1° del art. 125 de la Constitución, el cual dispone: “Las leyes orgánicas constitucionales respectivas, establecerán las causales de cesación en los cargos de gobernador regional, de alcalde, consejero regional y concejal”. Por lo tanto, si corresponde a la LOC de Municipalidades disponer las causales de cesación en el cargo alcaldicio, la regla constitucional que así lo autoriza constituye asimismo la fuente que permite el establecimiento de las causales de suspensión en tal función.

DÉCIMO SÉPTIMO: Por último, no puede olvidarse que la suspensión tanto del derecho de sufragio como del derecho a desempeñarse en el cargo de alcalde no constituye un impedimento de carácter absoluto, sino que es de índole temporal, lo cual es inherente también a la que afecta a los parlamentarios que han sido desaforados. Se trata entonces de una medida cautelar que resulta más amplia que la del mero aseguramiento de la eficacia de una decisión final. Como ha dicho esta Magistratura, las características propias de ese tipo de medidas son su “instrumentalidad, temporalidad, urgencia y homogeneidad. Asimismo, estas medidas exigen peligro de daño y apariencia de buen derecho” (STC Rol N° 2731 c. 43°).

Entonces para precaver algunos de los efectos indeseables a que ya aludimos, la suspensión se mantendrá hasta la sentencia penal definitiva y ejecutoriada y, como dispone la misma Constitución (art. 17 N° 2), sólo si es el alcalde resulta finalmente condenado por el delito que merece pena aflictiva de que ha sido acusado perderá su ciudadanía y, por ende, los derechos que tal calidad confieren a quienes la poseen.



DÉCIMO OCTAVO: Al no configurarse las vulneraciones a la Constitución que el requerimiento denuncia por todos los argumentos ya expuestos, se rechaza el presente requerimiento.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- 1. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1. OFÍCIESE.**
- 2. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

DISIDENCIA

El Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR estuvo por acoger, parcialmente, la acción de inaplicabilidad deducida, sólo en lo que respecta al artículo 61 de la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, por las consideraciones siguientes:

1°. Que, el artículo 61 de la ley N°18.695, impugnado en estos autos constitucionales dispone la incapacidad temporal para ejercer el cargo de Alcalde o Concejal, de aquellas personas que ostentando dichos cargos tengan suspendido el derecho a sufragio, por alguna de las causales establecidas en el artículo 16 constitucional, siendo una de ellas, hallarse la persona acusada por delito que merezca pena aflictiva o por un ilícito de aquellos que la ley califique como conducta terrorista;

2°. Que, el requirente está acusado por el Ministerio Público de ser autor del delito de fraude al fisco ante el Juzgado de Garantía de Curicó, y la pena solicitada por el ente persecutor es de cinco años y un día de presidio mayor en su grado mínimo más las sanciones de multa, inhabilitación absoluta temporal para cargos, empleos y oficios públicos en su grado medio y las accesorias legales. De modo que, configurándose una de las causales de suspensión del derecho a sufragio, tuvo lugar ipso jure la medida de incapacidad temporal del cargo de Alcalde, que ha operado sin control judicial alguno;

3°. Que, conforme a lo expuesto, el examen de constitucionalidad a realizar debe analizar varias instituciones y principios del derecho constitucional recogidos por la Carta Fundamental vigente a fin de concluir si el precepto legal referido al artículo 61 de la Ley N°18.695, resulta o no contrario a ella referido al caso concreto;

La soberanía y su ejercicio

4°. Que, el titular del poder político corresponde a la Nación, es lo que expresa el artículo 5° constitucional al señalar que la soberanía reside esencialmente



en la Nación, materia que fue vastamente debatida por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, según dan cuenta las actas oficiales del referido organismo, puesto que alguno de sus integrantes postulaban que es el pueblo en quien radica la soberanía, como un elemento humano del Estado; sin embargo primó la tesis de quienes propugnaban la idea que aquella le corresponde a la Nación por ser un concepto más extenso y profundo que el pueblo, puesto que la Nación corresponde a un cuerpo moral bastante más amplio que el cuerpo electoral (Opinión del Comisionado Jaime Guzmán, Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, sesión 361, de fecha 27 de abril de 1978, p.2392).

La Nación ha sido conceptualizada por esta Magistratura como “aquella agrupación de personas, unidas por vínculos materiales y espirituales, que los hace tener conciencia de poseer caracteres comunes que les permite diferenciarse de otros grupos nacionales, y en que los individuos manifiestan y demuestran tener la voluntad de conservar esos lazos de unidad” (STC Rol N° 346, c. 40);

5°. Que, la disposición constitucional citada agrega que la soberanía la ejerce: a) el pueblo a través del plebiscito y las elecciones periódicas y; b) por las autoridades que la Constitución establece. De modo que el Código Político estatuye una democracia directa que se manifiesta a través de los referidos plebiscitos y las votaciones en que se eligen las autoridades mediante sufragio electoral como lo son los Alcaldes y, establece la democracia representativa expresada en las autoridades. Así, una autoridad edilicia es elegido mediante sufragio de los electores de la respectiva comuna, ejerciendo la soberanía por mandato de la Constitución, conforme al artículo 5° inciso primero, constitucional;

6°. Que, la democracia constitucional es un concepto que se ha elaborado, respondiendo a una realidad jurídica expresada en la expansión del derecho constitucional en todos los ámbitos de la ciencia jurídica, lo cual ha significado un relieve de los derechos fundamentales en términos que las Constituciones de los países libres y con un sistema democrático sólido, contienen un catálogo amplio de ellos. Conforme lo expresado por la doctrina debemos entender por democracia constitucional “la forma de gobierno en la que los órganos del poder democrático, además de encontrarse articulados según el principio de separación o división de poderes, están explícitamente vinculados en su actuación por la norma constitucional que los obliga al respeto y a la garantía de los derechos fundamentales.” (Amaya Jorge, A. Tratado de constitucionalidad y convencionalidad, Astrea, 2018, 1, pp.14, 15);

7°. Que, nuestro país se adecua al concepto señalado en la consideración precedente y, por consiguiente, en una democracia constitucional el ejercicio de la autoridad se encuentra intrínsecamente vinculado con los derechos fundamentales de las personas, derechos que también gozan quienes desempeñan cargos de elección popular;

La cesación en el cargo de Alcalde

8°. Que, el requirente fue elegido Alcalde de la I. Municipalidad de Sagrada Familia conforme a lo cual tendrá que desempeñar ese cargo hasta cumplir el período respectivo, salvo que se configure alguna de las causales de cesación en el mismo establecidas en el artículo 60 de la Ley N°18.965, orgánica constitucional de municipalidades, la que será declarada por el tribunal electoral regional respectivo, excepto aquella de la letra d) de la citada disposición, por responder a un acto jurídico voluntario, como lo es la renuncia al cargo, pero que tampoco opera ipso jure dado que se requiere acuerdo del concejo municipal que debe reunir un determinado quorum;



9°. Que, en consecuencia, la cesación en el cargo de Alcalde requiere un pronunciamiento judicial con la excepción señalada, de manera que el control de legalidad, y desde luego de constitucionalidad de tan drástica medida, tiene que realizarlo un tribunal especializado como lo son los tribunales electorales regionales consagrados en el artículo 96 constitucional.

Ocurre que el artículo 61 de la referida ley, precepto impugnado dispone una medida que aunque sea temporal, afecta la soberanía, puesto impide ejercer el cargo a una autoridad elegida por el pueblo, y además altera la democracia, puesto que al declararse la incapacidad del Alcalde para desempeñar su cargo, medida que opera por el solo ministerio de la ley, no tiene un control jurisdiccional lo que a juicio de este Ministro pugna con las disposiciones constitucionales de los artículos 4° y 5° de la Carta en vigor;

10°. Que, es el tribunal electoral regional del Maule, la judicatura convocada por la Constitución y la ley a pronunciarse acerca de las acciones que podrían subsumirse en algunas de las causales referidas en el artículo 60 de la ley N°18.695, y no existiendo pronunciamiento de esa Magistratura no corresponde impedir al Alcalde elegido por voto popular ejercer su cargo.

La norma jurídica objetada al disponer la incapacidad temporal resulta contraria a la Carta Fundamental por alterar la voluntad soberana del pueblo, siendo que sólo los tribunales de justicia pueden sancionar a dicha autoridad con la cesación del cargo;

11°. Que, en lo que respecta a la acusación que el ente persecutor ha formulado ante los tribunales del orden penal, el requirente mientras no le afecte una sentencia condenatoria afinada goza de la presunción de inocencia, la que está compuesta de dos reglas: a) que el imputado sea tratado como inocente mientras no se declare por sentencia lo contrario, b) que dicho acusado no está obligado a probar su inocencia. (STC Rol N°739, c.8).

Este principio, ha expresado, esta Magistratura Constitucional, se encuentra establecido implícitamente en el artículo 19 número 3 inciso sexto del texto Supremo, “que prohíbe a la ley presumir de derecho la responsabilidad del sedicente infractor, en armonía con el derecho a la libertad individual y la seguridad de que los preceptos legales que regulen o limiten las garantías constitucionales no pueden afectar la esencia de las mismas. Agregando que dicho principio es concreción de la persona humana, consagrada como valor supremo en el artículo 1° de la Carta Fundamental, y del derecho a la defensa efectiva en el marco de un procedimiento justo y racional, en los términos que razona y ampara su artículo 19” (STC Rol N°1518, c. 33);

12°. Que, de acuerdo al reseñado principio, no es posible constitucionalmente el que un precepto legal imponga una medida tan gravosa que no sólo afecta a la persona que ejerce el cargo de Alcalde sino que a la comunidad, puesto que el Alcalde como jefe comunal tiene que llevar adelante los fines de la Municipalidad que gobierna, esto es, satisfacer las necesidades de esa comunidad y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 108 constitucional;

13°. Que, distinta naturaleza tienen las medidas cautelares que, en mérito a lo dispuesto en el Código Procesal Penal, pueda disponer el Juez de Garantía en la oportunidad procesal debida. En la gestión judicial pertinente consta que el requirente se encuentra sujeto a una medida cautelar personal y otra cautelar real: la primera es arraigo nacional, y la segunda, la prohibición de celebrar actos y contratos



respecto del inmueble denominado Sitio N°5 del Proyecto de Parcelación de Colín, ubicado en la Comuna de Sagrada Familia, Provincia de Curicó (certificado que rola a fojas 18 a la 20 del libelo). Estas medidas cautelares afectan solamente al requirente, y a lo más a los terceros interesados (herederos y acreedores), pero no hay comprometido un interés público como en el caso de la inhabilidad para ejercer el cargo de Alcalde en los términos que lo establece el artículo 61 del cuerpo legal municipal;

14°. Que, vulnera el principio de proporcionalidad la medida consagrada en el precepto censurado porque no respeta la intervención mínima, la interdicción de la arbitrariedad y la proporcionalidad en sentido estricto, puesto que en la especie se le aplican al requirente dos medidas cautelares en el juicio penal, y por el sólo ministerio de la ley, sin intervención de tribunal alguno se le incapacita para el desempeño del cargo de Alcalde;

15°. Que, en consecuencia, para este juez constitucional el artículo 61 de la ley N°18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, resulta contrario a la Constitución en el caso concreto por la severidad de la medida que dispone y, sin que exista un control judicial que autorice o rechace la falta de capacidad jurídica para cumplir con el mandato del pueblo, en este caso de Sagrada Familia. De manera, que el requerimiento debió ser acogido.

Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y la disidencia, el Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 14.156-23-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz y señor Raúl Eduardo Mera Muñoz.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.



7908F198-F6E3-4D1D-94CF-1EFF66003701

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.