



2023

REPÚBLICA DE CHILE

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol N° 14.323-23 INA

[19 de diciembre de 2023]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 137,
INCISO SEGUNDO, DE LA LEY N° 18.834

MARIA TERESA RÍOS HERRERA

EN EL PROCESO ROL N° 3.785-2023, SOBRE RECURSO DE PROTECCIÓN,
SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO, EN ACTUAL
CONOCIMIENTO DE LA CORTE SUPREMA, POR RECURSO DE APELACIÓN,
BAJO EL ROL N° 80.015-2023

VISTOS:

Introducción

A fojas 1, María Teresa Ríos Herrera deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 137, inciso segundo, de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, en el proceso Rol N° 3.785-2023, sobre recurso de protección, seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago, en actual conocimiento de la Corte Suprema, por recurso de apelación, bajo el Rol N° 80.015-2023.

Preceptiva legal cuya aplicación se impugna

El precepto legal cuestionado dispone: *“El sumario será secreto hasta la fecha de formulación de cargos, oportunidad en la cual dejará de serlo para el inculpado y para el abogado que asumiere su defensa.”*

Antecedentes y conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Explica la requirente, señora María Teresa Ríos Herrera, que es funcionaria del Servicio de Impuestos Internos (SII), y desde el año 2008 se desempeña en el cargo de fiscalizadora tributaria.



Agrega que, con fecha 5 de enero del año 2023, por Resolución Exenta N° 82 del Servicio, se dio inicio a procedimiento disciplinario en su contra, abriéndose sumario administrativo, y siéndole notificada con fecha 23 de enero del año 2023 el nombramiento y aceptación del cargo de fiscal designada para substanciar el procedimiento disciplinario a doña Violeta Araya Klare, profesional del Departamento de Fiscalía Administrativa perteneciente a la Subdirección de Contraloría Interna del Servicio de Impuestos Internos.

Se añade que con fecha 31 de enero del año 2023 la requirente presentó en el sumario, un escrito solicitando que se le informe cuáles son los hechos que se investigan objeto del presente proceso disciplinario, para efectos de estar en condiciones materiales de ejercer todas las garantías que le asisten como inculpada conforme a la Constitución y las leyes, como por ejemplo, saber si la Fiscal o actuaria se encuentran en la hipótesis del artículo 133 letra a), del Estatuto Administrativo, consistente en tener el Fiscal o actuario interés directo o indirecto en los hechos que se investigan.

Con fecha 7 de febrero del año 2023, la fiscal a cargo emitió la resolución interna N° 3 mediante la cual rechazó la petición señalada, invocando precisamente el impugnado el artículo 137 inciso 2° del Estatuto Administrativo. Contra es esta resolución se presentó un recurso de reposición, el que fue igualmente rechazado por la fiscal.

Ante ello, la misma parte requirente interpuso acción constitucional de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago, encontrándose la causa actualmente pendiente en apelación ante la Excm. Corte Suprema, (Rol N° 80.015-2023), y suspendida conforme a lo decretado por la Primera Sala de este Tribunal Constitucional.

En seguida, afirma la parte requirente, señora Ríos Herrera que en la especie la aplicación del artículo 137, inciso segundo, de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, en primer lugar, importa vulnera el inciso segundo del artículo 8° de la Carta Fundamental porque a esta norma la regla general es que todos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen, son públicos y sólo de forma excepcional por ley de quórum calificado se podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos, cuando su publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

Se afirma que, en ese contexto, la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo, aludida por la fiscal en sus resoluciones internas números 3 y 4 mediante las cuales rechaza la solicitud de la actora de información respecto los hechos que se le imputan, no corresponden a una ley de quórum calificado, sino a un Decreto con Fuerza de Ley, específicamente corresponde al D.F.L N° 29, de fecha 16 de junio de 2004. De esta forma, la Ley N° 18.834, no cumple con el principal requisito establecido en el inciso 2° del artículo 8 de la Constitución Política de la República para efectos de que un documento tenga el carácter de reservado o secreto, limitando con ello el derecho constitucional de acceso a la información pública.

Se añade que el artículo 137 en su aplicación al proceso concreto invocado, vulnera el artículo 19 N° 2° de la Constitución Política de la República, atendido que se conculca la garantía de la igualdad ante la ley desde que se establece el privilegio



de los funcionarios persecutores del Servicio de Impuestos Internos a conocer del estado del sumario instruido por Resolución Exenta Resolución Exenta N° 82, entre los cuales podemos mencionar: el fiscal instructor, el actuario, la autoridad superior del servicio, entre otros.

Pero -se agrega- no sólo esta desigualdad se da respecto a funcionarios del Servicio de Impuestos Internos, sino que tampoco se dan las garantías del debido proceso como sí ocurre en sede penal, donde todo imputado por un crimen, simple delito o falta, tiene derecho a conocer íntegramente la investigación desde que ésta se dirige en su contra, por lo cual todo funcionario público se encuentra en desventaja respecto de aquellas personas.

Lo expuesto, precedentemente evidencia incluso un actuar arbitrario y discriminatorio por parte de la Ley 18.834 al no permitir que las partes interesadas y/o afectadas, puedan conocer el estado de un proceso sumario, hasta su término en el caso de los interesados, o hasta que se imputen los cargos en el caso de las personas inculpados, situación que además carece de toda lógica o razón.

Y, en tercer término, la parte requirente aduce la infracción del artículo 19 N° 3° de la Constitución Política de la República, desde luego, porque la normativa legal impugnada impide que la parte inculpada pueda acceder a los hechos que se le imputan, y con ello le niega poder organizar debidamente su defensa.

Así, entendido el derecho a defensa como expresión al debido proceso en una dimensión sustantiva, ello sólo se concreta si quien tiene la calidad de inculpada en un procedimiento de carácter sancionatorio, como lo es sumario administrativo, tiene el derecho a recibir información sobre los hechos que dieron lugar al procedimiento iniciado en su contra y que se le imputan, y a contar con el tiempo y las medidas adecuadas para ejercer de forma eficaz y efectiva su derecho a defensa dentro del proceso.

Concluye la requirente que ninguna de tales garantías puede verse materializada mientras el inculpado no sepa cuales son los hechos que motivaron el procedimiento cursado en su contra.

Cita la parte requirente la sentencia de fecha 5 de diciembre de 2019, Rol N° 5958-19, por la cual este Tribunal Constitucional declaró la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del mismo artículo 137, inciso segundo, de la Ley N° 18.834.

Tramitación y observaciones al requerimiento

El requerimiento fue acogido a tramitación y declarado admisible por la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional, conforme consta en resoluciones que rolan a fojas 35 y 70.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, fueron formuladas observaciones al libelo dentro de plazo legal por el Servicio de Impuestos internos (SII), instando por el rechazo del requerimiento de fojas 1, en todas sus partes.

Así, en presentación de fojas 105 y siguientes, el Servicio en primer término y en relación con la gestión judicial pendiente señala que por resolución de 11 de abril



de 2023 la Corte de Apelaciones declaró inadmisibile el recurso, declarando que “los hechos descritos en la presentación de folio 1 sobrepasan los márgenes del recurso de protección, teniendo en consideración que, según señala el propio recurrente, aún existe un procedimiento administrativo pendiente, por lo que el acto impugnado no tiene carácter de terminal, sino que es un acto de trámite o intermedio forma parte de un procedimiento complejo, como es el sumario administrativo, condiciones en las que tiene aplicación la norma de inadmisibilidad establecida en el N° 2 del auto acordado respectivo”.

Respecto de la referida resolución, la requirente interpuso recurso de reposición y apelación subsidiaria, siendo rechazado el primero y remitida la apelación a la Excma. Corte Suprema, donde se encuentra pendiente de resolver (autos Rol N° 80.015-23).

Reitera a continuación el Servicio alegaciones de la etapa de admisibilidad, manifestando que el precepto cuestionado no es decisivo, y que el requerimiento carece de fundamento plausible.

En seguida, el Servicio de Impuestos Internos desestima todas las infracciones constitucionales alegadas, manifestando, en primer lugar, que la aplicación de la norma impugnada no vulnera el inciso segundo del artículo 8 de la Carta Fundamental, desde luego porque En el presente caso no existe registro de que la requirente de autos haya ejercido su derecho de acceso a la información pública, en la forma y bajo los supuestos establecidos en las disposiciones que se refieren de la ley N° 20.285, razón por la cual sus alegaciones en este sentido deben ser desechadas de plano.

Se añade que se aprecia un evidente desconocimiento del estatuto jurídico aplicable al derecho de acceso a la información pública, toda vez que, confunde el conocimiento al sumario administrativo, efectuado en el marco de un procedimiento administrativo, con una solicitud de acceso a información pública establecida en el artículo 12° de la Ley N° 20.285.

Se agrega por el SII que el artículo 137 impugnado, en su aplicación al proceso concreto invocado, no vulnera el artículo 19, N° 2°, de la Constitución, ni la igualdad ante la ley, siendo en esta parte la contravención alegada, artificiosa, toda vez que, la referida garantía constitucional, luego de establecer la igualdad ante la ley, prohíbe precisamente realizar discriminaciones arbitrarias, es decir, aquéllas que son contrarias a la razón o la moral, condición que no se cumple en el presente caso, toda vez que, el precepto impugnado establece en forma razonable, que el sumario es secreto.

Asimismo, mal puede existir contravención con el texto constitucional, considerando que el procedimiento administrativo, contempla, que una vez formulado los cargos respecto del funcionario inculpado este pueda haber valer sus distintos derechos, establecidos en los artículos 138, 138 y 140, de la Ley N° 18.834, los cuales son aplicables a todos los funcionarios de la administración del Estado, que se encuentren en la hipótesis establecida en la norma.

Por otra parte, indica el SII, la existencia del secreto o reserva del sumario, no impide que el funcionario pueda, si estima que concurren las circunstancias que así lo determinen, impugnar el nombramiento del fiscal y el actuario designados, tal como lo prevé el estatuto administrativo en sus artículos 127 y siguientes, sin que se



produzca la supuesta situación de indefensión manifestada por la requirente de autos.

En fin, el artículo 137, inciso segundo impugnado, en su aplicación al proceso concreto invocado, no vulnera el artículo 19 N° 3° de la Constitución, señalando en esta parte el SII que si bien es cierto en el libelo de autos la actora afirma que, en su caso particular, como consecuencia de la ampliación del precepto impugnado se produce la indefensión, no es capaz de explicar un solo caso concreto, en que aquello se configure; razón por la cual es posible concluir que la presente acción ha sido formulada en términos abstractos.

En este contexto, de una interpretación armónica de las disposiciones contenidas en la Ley N° 18.834, y en particular, de aquellas relativas al procedimiento de sumario administrativo, podemos sostener que no puede existir una afectación a la garantía constitucional cuestionada, considerando: que el secreto del sumario administrativo es temporal; que existen una serie de normas relativas al debido procedimiento administrativo; y que la existencia de la reserva es una forma de protección, tanto para los denunciantes, víctimas o inculpados, mediante la cual se impide en forma absoluta que terceros ajenos a dichos proceso, puedan acceder a la información contenida en aquel.

A mayor abundamiento, la finalidad del procedimiento administrativo justifica la existencia del secreto sumarial; al respecto la Contraloría General de la República ha señalado que “la finalidad perseguida por la ley al establecer el secreto del proceso sumarial, es proteger las actuaciones que desarrolla el instructor a fin de asegurar el éxito de su cometido, el resguardo del debido proceso y la honra y respeto a la vida pública de los funcionarios que, eventualmente, podrían tener comprometida su responsabilidad en los hechos indagados” (Dictamen N° 72.798, de 04-10-2016).

Por todo lo anterior y no existiendo vulneración constitucional de los derechos de la actora, el Servicio de Impuestos Internos solicita el rechazo del requerimiento, en todas sus partes.

Vista de la causa y acuerdo

A fojas 117 fueron traídos los autos en relación y, en audiencia de Pleno del día 24 de octubre de 2023, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el Relator, quedando la causa en estudio.

En sesión de Pleno de 15 de noviembre de 2023 se adoptó el acuerdo, quedando la causa en estado de sentencia con la misma fecha.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el requerimiento impugna la aplicación del inciso segundo del artículo 137 de la Ley 18.834 a la gestión judicial pendiente, que es un recurso de protección intentado por doña María Teresa Ríos Herrera en contra del Servicio de Impuestos Internos, precisamente por la negativa del Servicio de darle a conocer los hechos que se investigan en un sumario administrativo. La requirente entiende que



el precepto reclamado vulnera lo dispuesto por el artículo 8° de la Constitución Política, además de infringir las garantías de igualdad ante la ley y de debido proceso, reconocidos en los numerales 2 y 3 del artículo 19 de la Carta Fundamental.

SEGUNDO: Que para abordar el tema ha de tenerse en cuenta que el requerimiento, según se verá al finalizar estos razonamientos, remite a un caso concreto que resulta constituir más un problema de legalidad que de constitucionalidad, de manera que ello obliga a hacerse cargo, primero, de la situación constitucional en abstracto de la norma impugnada, y en ese escenario hemos de acudir al artículo Cuarto Transitorio de la Constitución pues, a su tenor, la Ley 18.334, y en particular el inciso segundo de su artículo 137, sigue vigente entendiéndosela como si fuera orgánica constitucional o de quórum calificado. A menos, claro está, que se considere que su contenido resulta contrario a la Constitución, pero entonces no es en el artículo 8° donde encontraremos la respuesta, porque el argumento de que las actuaciones de los órganos del Estado son públicas, salvo que una ley de quórum calificado las declare secretas, solo demuestra que la publicidad no es un principio absoluto, y ciertamente la razón de ser del secreto establecido en la norma impugnada se apoya en el debido cumplimiento de la función del órgano, en este caso el Servicio de Impuestos Internos, en cuanto a la labor fiscalizadora de su propio funcionamiento administrativo y del cumplimiento de los deberes de sus funcionarios. La pregunta sobre la constitucionalidad de la norma atacada, entonces, debe desplazarse a principios generales, básicamente los relativos al debido proceso.

TERCERO: Que a este respecto lo primero en lo que cabe detenerse es en la circunstancia de que la norma impugnada se inserta en un sistema de indagación y sanción de infracciones disciplinarias de naturaleza inquisitiva, y entonces el punto es que el requerimiento, con atacar solo a un inciso de un artículo, se alza en verdad contra todo un procedimiento, o un tipo de procedimiento, que no parece en sí mismo opuesto a la Carta Fundamental, sino solo responder a un asunto de política legislativa, como veremos.

CUARTO: Que, en efecto, debemos reparar en que no estamos ante un sistema de procedimiento penal, sino meramente de indagación de responsabilidades administrativas; esto es particularmente relevante porque es en la sede penal donde la exigencia de debido proceso adquiere su máxima dimensión, por más que deba estar presente en todo procedimiento, ya que es allá donde se custodian los más elevados y caros bienes jurídicos y donde más riesgo hay para los derechos fundamentales de los imputados, por la naturaleza misma de las medidas cautelares y de las penas que se arriesgan. Pues bien, siendo así, lo primero que debería observarse, si un procedimiento inquisitivo fuera en sí mismo contrario al debido proceso, y entonces a la Constitución por cierto, es que ese sistema debería estar proscrito, ante todo, en materia penal. Sin embargo no es así; el procedimiento penal militar es, hasta la fecha, de naturaleza inquisitiva, y lo es además el sistema del Código de Procedimiento Penal, que recordemos que sigue vigente para los delitos cometidos antes de la promulgación del Código Procesal Penal, lo que ni siquiera constituye una posibilidad meramente teórica, dada la existencia de numerosos procesos adscritos al sistema antiguo, seguidos por delitos de naturaleza imprescriptible, como es de general conocimiento. Ahora bien, en ambos casos (Código de Justicia Militar y Código de Procedimiento Penal) el secreto del sumario sigue siendo una institución establecida.



QUINTO: Que, por supuesto, no puede desconocerse que un mejor resguardo del debido proceso estuvo en la raíz de las motivaciones de la reforma que condujo a la promulgación del Código Procesal Penal, pero no se llegó a tanto como establecer que la garantía no existiera en el antiguo sistema, porque de ser así éste no pudo haber permanecido ni aún para los delitos anteriores, sin a lo menos fundamentales modificaciones, entre otras la eliminación del secreto sumarial, y desde luego no pudo haber permanecido incólume en el Código de Justicia Militar. Verdad es que la Corte Interamericana reparó, en el fallo Palamara contra Chile, del año 2005, en la infracción que el secreto sumarial absoluto generaba respecto de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, pero eso tiene matices, porque en primer lugar hablamos de un procedimiento penal, en segundo lugar la Corte reprochó un sumario concreto que permaneció en reserva por más de un año y siete meses de duración y que en lo abstracto, a todo evento, se refería también a una indagación que puede ser mucho más extensa (y con ella su secreto) que el de la investigación disciplinaria administrativa.

SEXTO: Que, en efecto, en el caso de los sumarios administrativos su duración es solo de veinte días y, en casos calificados y solo si existen diligencias decretada y pendientes, puede extenderse hasta sesenta días. En el Código de Justicia Militar, en cambio, pese a la evidente mayor gravedad de la indagación y sus posibles consecuencias para el inculpado, el sumario, aunque en principio está sujeto a un plazo, puede en verdad prolongarse de modo indefinido, conforme lo prescrito por el artículo 130 de ese Cuerpo Normativo, y puede mantenerse como secreto para el afectado de modo igualmente indefinido, en tanto permanezca como simple inculpado, y hasta por ciento veinte días más desde que ha sido sometido a proceso, lo que determina una total falta de certeza respecto de cuándo podrá conocer las piezas de indagación, puesto que someter o no a proceso es una prerrogativa del tribunal. La institución del auto de procesamiento, por otro lado, supone una imputación directa, un anticipo de la formulación de cargos, que exige acreditación de haberse cometido un delito y presunciones fundadas de participación del investigado, y ni aun así es inmediato ni automático el acceso al sumario, para ese procesado. Nada de eso es equiparable con lo que acontece en el sumario administrativo. La comparación se torna imposible y solo cabe concluir que la situación del secreto de la indagatoria funcionaria es mucho más tenue que la del proceso penal militar, no obstante que los riesgos para los derechos constitucionales del investigado son también harto menores. Parece difícil sostener que el proceso penal militar se ajuste a la Constitución, y en especial a las reglas del debido proceso, pero en cambio no lo haga el proceso disciplinario administrativo. Otro tanto, por supuesto, cabe decir del sumario en el Código de Procedimiento Penal.

SÉPTIMO: Que, por otro lado, en el actual sistema acusatorio penal, aunque el imputado puede ejercer sus derechos desde la primera actuación del procedimiento dirigido en su contra (artículo 7° del Código Procesal Penal), se contempla una etapa de investigación desformalizada, en la que el Ministerio Público puede llevar a cabo diligencias reservadamente, sin conocimiento de los sospechosos, como por lo demás es lo común que acontezca cuando se investigan delitos fuera del ámbito de la flagrancia. Inclusive, formalizada ya la investigación, el Ministerio Público puede decretar el secreto de actuaciones determinadas de la indagación, respecto del imputado, hasta por cuarenta días (sin perjuicio de la revisión judicial de la medida), de acuerdo a lo prescrito por el artículo 182 del Código del Ramo, de modo que tampoco puede sin más trasladarse la normativa procesal penal general –pero no única- al ámbito disciplinario administrativo, en la que no existe siquiera aquella



posibilidad de investigar desformalizadamente, por lo que la medida de resguardo de la investigación no puede ser esa reserva interna, sino que solo puede cumplirse mediante el secreto, transitorio y breve, que aquí se impugna, que ya vemos que es una posibilidad que sí encuentra parangón, aunque no sea idéntico, inclusive con el sistema acusatorio procesal penal actual.

OCTAVO: Que, entonces, tenemos que no pueden trasladarse a la sede disciplinaria todas las normativas procesal penales de resguardo para el investigado; primero porque la naturaleza, contenido y funciones de cada una de estas investigaciones es distinta y el mayor rigor en el resguardo de los derechos del imputado debe estar en lo penal, que es donde más riesgo corren; en segundo lugar, porque en materia procesal penal del régimen general actual existe un medio alternativo para proteger la investigación, consistente en desarrollarla de manera desformalizada, sin conocimiento del sospechoso y además sin plazo, como no sea el de prescripción de la acción, posibilidad que en lo administrativo no existe; en tercer lugar porque además en la investigación penal formalizada también puede decretarse secreto transitorio, aunque sea parcial, respecto del imputado; asimismo porque en los sistemas procesales penales minoritarios, que aún subsisten, la situación del secreto sumarial es harto más severa e indefinida que la del sumario disciplinario que nos ocupa, de modo que allí no hay normas de resguardo que trasladar, sino reglas más duras, más discutibles inclusive, desde el punto de vista del debido proceso, y que sin embargo están plenamente vigentes.

NOVENO: Que, despejado lo anterior, concluimos que un secreto no solo eminentemente transitorio, sino además de duración breve y preestablecida en la ley, respecto de las actuaciones sumariales, no basta para contradecir las exigencias del debido proceso, y mucho menos en materia meramente disciplinaria, considerando además que inmediatamente de formulados los cargos, que es en verdad el primer acto formal de imputación (al contrario de lo que ocurre en el proceso penal inquisitivo en que existe el auto de procesamiento), el investigado accede al proceso, pudiendo revisarlo y preparar su defensa, para lo cual tiene un plazo que puede llegar hasta diez días, lo que, atendida la duración total de la indagación, no es tampoco desproporcionado, máxime considerando el término posterior para la rendición de la prueba.

DÉCIMO: Que, a su turno, la racionalidad del procedimiento se mantiene si el secreto establecido en la norma sólo se refiere a las actuaciones de la etapa preliminar y obedece a un propósito razonable, y como se ha visto a propósito de la comparación con los sistemas penales así ocurre, porque se trata de proteger la indagación en su período inicial, cuando el éxito de la misma puede depender de su reserva, lo que en una forma o en otra, con mayor o menor fuerza, todos los sistemas penales en vigor reconocen y protegen, al fin y al cabo, reserva la que solo dejaría de ser racional si se extendiera en demasía, impidiendo la defensa, cual no es el caso, en esta materia disciplinaria.

UNDÉCIMO: Que en cuanto a la igualdad ante la ley, la situación de la requirente es idéntica a la de todos los empleados públicos sujetos al Estatuto Administrativo, y desde luego no es ni puede ser equiparable a la situación del funcionario investigador, puesto que es lógicamente imposible que éste lleve adelante una indagatoria sin conocerla, lo que impide seguir el razonamiento del requerimiento al respecto; la igualdad ante la ley debe verificarse entre situaciones similares, no entre casos fácticamente disímiles, que por la fuerza de las cosas no pueden coincidir.



Tampoco puede ampararse la requirente en la igualdad ante la ley comparando su caso con el de los imputados en materia penal, por todo lo ya razonado y que puede resumirse diciendo que los procedimientos responden a razones y a principios diferentes y que, en todo caso, tampoco es efectivo que aquellos imputados de lo penal tengan siempre inmediato acceso a los actos de la investigación, a todo trance.

DUODÉCIMO: Que, para concluir este análisis general, es menester referirse a la jurisprudencia de este Tribunal, relativa precisamente a los efectos de inconstitucionalidad que se han reclamado por requirentes anteriores, respecto de los sistemas procesales inquisitivos, puesto que eso es lo que está en la base de este reclamo porque, como ya se dijo, el secreto sumarial –temporalmente acotado en los administrativo disciplinario- no es sino una característica de la investigación inquisitiva, por más que tampoco totalmente excluida en la acusatoria, según vimos. Pues bien; al respecto, en su sentencia del rol 5897-2019, esta sede ha dicho que las características del estándar aplicable en el Código de Justicia Militar, con respecto a las del sistema general, *“configuran fórmulas aproximadas de modelos procesales diferentes, siendo el mayor plazo coherente con un modelo inquisitivo”*, y se agrega: *“ambos cumplen con el requisito de insertarse dentro de las normas del artículo 8° de la Constitución que habilita un régimen de publicidad, en cuanto los actos, fundamentos y procedimientos de los órganos del Estado son públicos, admitiendo un régimen de reserva ‘cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la nación o el interés nacional’ ... Hay que añadir que disposiciones análogas, aun cuando con estándares relativamente diferentes, se encuentran en el artículo 36 de la Ley 20.000 y en el artículo 21 de la Ley 18.314.”* La referencia a la Ley 20.000 es fundamental, porque su artículo 36 permite decretar el secreto, respecto de alguno de los intervinientes, inclusive hasta el término de la investigación, y eso en pleno proceso acusatorio, aun siendo verdad que ello procede solo en casos calificados por la propia regla. Más allá de la excepcionalidad de esas normas, lo que el tribunal destaca, en la sentencia citada, es que la regla inquisitiva, en sí misma, con su secreto temporal añadido, no constituye una opción de naturaleza inconstitucional.

DECIMOTERCERO: Que, en efecto, esa misma sentencia estima expresamente que el secreto sumarial, desde que está relativamente acotado temporalmente, en el Código especial de que se trata, no infringe las garantías del debido proceso y en especial el derecho a defensa. En suma, para este tribunal el procedimiento inquisitivo es una posibilidad legítima a establecer o mantener por el legislador, secreto sumarial incluido, con las limitaciones del caso y no obstante reconocer la posible conveniencia de sustituirlo.

DECIMOCUARTO: Que otro tanto se resolvió en la causa rol 6805-2019, de este Tribunal, destacándose allí que la publicidad, como regla general en los procedimientos penales, admite excepciones, y el secreto de la investigación inquisitiva responde a la lógica del sumario, generando efectos temporales (motivos trigésimo cuarto y trigésimo quinto del fallo aludido). De todo lo dicho en esas sentencias se desprende que no se ha estimado que el sistema inquisitivo, en sí mismo, vulnere los derechos constitucionales de los imputados, y si ello es así en lo penal, con mayor razón debe serlo en lo administrativo, en que la exposición y riesgo de las garantías de los inculpados es mucho menor, aparte de estar drásticamente limitado el secreto que se impugna.



DECIMOQUINTO: Que por lo demás, y ya en el plano netamente administrativo, la requirente invoca, entre otras normas que establecen el principio de publicidad, la Ley 20.285, pero omite que el artículo 21 de ese texto establece causales de secreto o reserva, y la primera de ellas se refiere al caso en que la publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, como es el caso que quiere proteger la norma impugnada, según se ha razonado, conforme a la lógica inquisitiva del procedimiento disciplinario.

DECIMOSEXTO: Que, por fin, hay un punto fundamental que no puede omitirse, anunciado ya al comenzar las consideraciones, y es el que la requirente solicitó, en el sumario administrativo, conocer no las piezas de la indagación, sino solo los hechos que se investigan, como lo dice expresamente en su requerimiento, y lo destaca la resolución interna N° 4, de 9 de marzo de 2023, emanada de la Subdirección de Contraloría Interna del Servicio de Impuestos Internos, distinguiendo la solicitante entre la reserva de las actuaciones, que en su tesis sería lo protegido por el artículo 137 inciso segundo del Estatuto Administrativo, y la información acerca de qué hechos se investigan, lo que no estaría cubierto por ese secreto, ni sería posible que lo estuviera, entre otras cosas porque conocer esos hechos no podría afectar la función del órgano y, en cambio, el desconocerlos le impediría a la afectada ejercer el derecho a reclamar implicancia o recusación del fiscal o el actuario del proceso, pues esas causales de impugnación pueden tener que ver con la intervención que, eventualmente, aquellos funcionarios hubieren desarrollado en los mismos sucesos investigados. Pues bien, esa interpretación de la norma podría inclusive concordarse con lo que ocurre en el proceso penal inquisitivo, en el que, no obstante el carácter de secreto del sumario, debe notificarse el auto de procesamiento, que sí contiene la descripción de hechos imputados, pero todo ello, que constituye el caso concreto que se presenta ante nuestros estrados, configura un problema de legalidad, y no de constitucionalidad, y debe ser resuelto por los tribunales del fondo en la gestión pendiente, pues, si se sigue la tesis de la actora, la negativa a darle a conocer los hechos que motivan la indagación sería sencillamente ilegal, precisamente por no estar cubierta por el tenor del artículo 137 inciso segundo de la Ley 18.834, de lo que resultaría que la norma requerida, en tanto ajena al supuesto fáctico del caso, no podría generar en él un efecto de inconstitucionalidad.

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 DEDUCIDO A FOJAS 1, EN TODAS SUS PARTES.**
- 2) QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA. OFÍCIESE AL EFECTO.**
- 3) QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**



DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, quienes estuvieron por acoger el requerimiento, por las siguientes razones:

1°. Que, el artículo 137 inciso segundo de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, establece el secreto del sumario hasta la fecha de formulación de cargos, oportunidad en la cual dejará de serlo para el inculpado y para el abogado que asuma su defensa, cuya aplicación, a juicio de la requirente, resulta contraria a lo dispuesto en los artículos 8° inciso segundo y 19 numerales 2° y 3° de la Constitución;

2°. Que, en particular respecto del numeral 3°, al evacuar el traslado que se le confirió en estos autos, el Servicio de Impuestos Internos justificó la constitucionalidad de la norma objetada en el carácter temporal del secreto y, acudiendo a lo decidido en la materia por la Contraloría General de la República, porque busca proteger las actuaciones que desarrolla el instructor a fin de asegurar el éxito de su cometido y resguardar la honra y respeto a la vida pública de los funcionarios que, eventualmente, podrían tener comprometida su responsabilidad en los hechos indagados (fs. 114-115);

3°. Que, así planteada la controversia, nos parece indiscutible reconocer que el secreto del sumario, hasta la formulación de cargos, importa una limitación, en algún sentido, a los derechos del sumariado, especialmente al derecho a defensa que la Constitución le garantiza en su artículo 19 N° 3° inciso segundo, lo que, sin embargo, se encontraría justificado, entre otras, por las razones esgrimidas por el Servicio y que hace suyas la sentencia;

4°. Que, en consecuencia, la cuestión constitucional que nos corresponde dilucidar radica en determinar si, conforme a la Constitución, en particular, a su artículo 19 numerales 2° y 3 incisos segundo y sexto, la limitación que, para el derecho a defensa, implica el secreto del sumario hasta la formulación de cargos, se orienta a un fin legítimo, si es idónea y necesaria y, en fin, si supera el estándar de proporcionalidad en sentido estricto, puesto que, como ha sostenido esta Magistratura, “(...) *la doctrina especializada ha comprendido por proporcionalidad en sentido amplio, también conocida como **prohibición de exceso**, “el principio constitucional en virtud del cual la intervención pública ha de ser susceptible de alcanzar la finalidad perseguida, necesaria o imprescindible, al no haber otra medida menos restrictiva de la esfera de libertad de los ciudadanos (es decir, por ser el medio más suave y moderado de entre los posibles -ley del mínimo intervencionismo-) y proporcional en sentido estricto, es decir ponderada o equilibrada por derivarse de aquella más beneficiosa o ventajosa para el interés general que perjudicial sobre otros valores o bienes en conflicto, en particular sobre los derechos y libertades” (Javier Barnes, “Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario”, en Revista de Administración Pública, N° 135, 1994, p.500)” (c. 6°, Rol N° 9.299)”;*

5°. Que, por ello, “(...) *es sabido que esta Magistratura Constitucional ha otorgado amplio reconocimiento al así llamado principio de proporcionalidad (aspecto*



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

6°. Que, conforme a lo señalado y confrontando el precepto legal impugnado, sobre secreto del sumario, con el principio constitucional de proporcionalidad, en el marco de la gestión pendiente, estuvimos por acoger la acción de inaplicabilidad intentada en estos autos;

7°. Que, en primer lugar, no dudamos acerca de la legitimidad de los fines perseguidos por el legislador al establecer la regulación que ha dispuesto en la norma impugnada. Es más, esos fines encuentran sustento en la Constitución, especialmente, en los numerales 3° inciso sexto, en cuanto a proteger el éxito de la indagatoria, y 4° del artículo 19, en relación con el respeto de la honra del inculpado, denunciante, víctima y terceros. Incluso más, al menos en el plano teórico, procede aceptar que la medida es idónea para la consecución de esos fines, en cuanto, como plantea Aharon Barak, *incrementa la probabilidad de su realización* (Aharon Barak: *Proporcionalidad*, Lima, Palestra, 2017, p. 337);

8°. Que, en tercer lugar, debe examinarse la necesidad de la medida, que, como recuerda el mismo autor, a propósito del caso *United Mizrahi Bank*, “[u]na ley restringe un derecho fundamental en una magnitud no mayor a la requerida sólo si el legislador ha escogido -de todos los medios posibles- aquel que menos restringe el derecho humano protegido. En consecuencia, el legislador debe empezar por el “escalón” más bajo posible y luego proceder lentamente hacia arriba hasta alcanzar aquel punto donde es posible alcanzar el fin adecuado sin una mayor restricción que la requerida respecto del derecho humano en cuestión” (Aharon Barak: *Proporcionalidad*, Lima, Palestra, 2017, p. 351);

9°. Que, aquí sirve de baremo el proceso penal.

En efecto, en ese ámbito de investigación, donde es menester adoptar las más elevadas y exigentes garantías para los intervinientes (en particular, el imputado), el artículo 182 del Código Procesal Penal, a diferencia del precepto impugnado en estos autos, establece que, el imputado y los demás intervinientes en el procedimiento podrán examinar y obtener copias, a su cargo, de los registros y documentos de la investigación fiscal y podrán examinar los de la investigación policial, sin perjuicio que el Fiscal puede disponer que determinadas actuaciones, registros o documentos sean mantenidos en secreto respecto de ellos, cuando lo considere necesario para la eficacia de la investigación, identificando las piezas respectivas y por un plazo no superior a cuarenta días, el que puede ser ampliado por el mismo período, por una



sola vez, con motivos fundados. Esta ampliación no será oponible al imputado ni a su defensa.

Adicionalmente, el imputado o cualquier otro interviniente puede solicitar del Juez de Garantía que ponga término al secreto o que lo limite, en cuanto a su duración, a las piezas o actuaciones abarcadas por él, o a las personas a quienes afecte.

En cualquier caso, no puede decretarse secreto sobre la declaración del imputado o cualquier otra actuación en que haya intervenido o haya tenido derecho a intervenir, las actuaciones en las que participe el tribunal, ni los informes evacuados por peritos, respecto del propio imputado o de su defensor.

10°. Que, así las cosas, el baremo procesal penal establece, en coherencia con el artículo 8° inciso segundo de la Constitución, la publicidad de la investigación para el imputado y los demás intervinientes, sin perjuicio de las reservas específicas y por tiempo acotado que puedan adoptarse para la eficacia de la investigación. En el precepto legal impugnado, en cambio, el secreto es absoluto y, a diferencia de lo que se sostiene por el requerido en estos autos, no es temporal, pues se extiende por todo el período de investigación;

11°. Que, entonces, no se trata de aplicar, sin más, las garantías del proceso penal en la indagatoria administrativa, sino que el estándar contenido en el artículo 182 del Código referido sirve para indagar, desde el ángulo de la necesidad, cuán indispensable resulta la regla contenida en el artículo 137 inciso segundo para la consecución de los fines a que ella se orienta, en circunstancias que, en un ámbito donde la investigación debería ser todavía más compleja, el legislador ha adoptado una regla de publicidad con los resguardos que, con menor lesividad del derecho a defensa, permiten alcanzar los mismos objetivos;

12°. Que, desde esta perspectiva, no está demás tener presente que, si bien el artículo 137 inciso segundo de la Ley N° 18.834 fue incorporado a nuestro ordenamiento jurídico ya vigente la actual Constitución, en 1989, el secreto allí previsto forma parte de nuestro ordenamiento jurídico, sin variaciones sustantivas, al menos, desde el artículo 148 del Decreto con Fuerza de Ley N° 256, de 1953, habiendo sido reiterado en el artículo 209 del Decreto con Fuerza de Ley N° 338, de 1960.

Siendo así, en suma, *“[e]l funcionario inculcado, por su parte, y es esto lo que repugna al principio de igualdad procesal de las partes, se encuentra claramente en desventaja. Por una parte, no tiene noticia de que se desarrolla una investigación sumaria o un sumario administrativo en su contra hasta que se le toma declaración, lo que perfectamente puede constituir la última actuación del sumario. Por otra parte, no tiene conocimiento de las pruebas que obran en su contra hasta que concluye el sumario debido al secreto del mismo. En tercer lugar, todos los antecedentes reunidos durante la investigación sumaria o durante el sumario administrativo pueden ser utilizados para fundar la sanción disciplinaria que en definitiva se aplique. Esto significa que la prueba se ha producido sin que el inculcado haya podido controvertirla al momento de producirse, lo que constituye una infracción al principio de contradicción.”*

Todos estos problemas constituyen consecuencias del diseño jurídico institucional del procedimiento disciplinario, que ha asumido la estructura orgánica inquisitiva reformada. En efecto, el fiscal o el investigador se encuentran inevitablemente comprometidos con el resultado de su propia investigación” (Luis Iván Díaz García y Patricia Urzúa Gacitúa: “Procedimientos Administrativos Disciplinarios en Chile.



Una Regulación Vulneradora del Derecho Fundamental al Debido Proceso”, *Ius et Praxis*, Año 24, N° 2, 2018, pp. 197-198);

13°. Que, por ende, la regla contenida en la norma impugnada resulta desproporcionadamente lesiva del derecho a defensa frente a fórmulas alternativas más adecuadas que permiten, igualmente, alcanzar los fines que ella persigue. El referido derecho no se agota en la declaración del inculpado, sino que requiere, para ser completo o, en los términos del artículo 19 N° 3° inciso segundo, para que no sea objeto de impedimentos, restricciones o perturbaciones, que se ejerza en plenitud desde el inicio mismo del procedimiento, incluyendo la fase investigativa, como lo corrobora su inciso sexto que, por la reforma introducida por la Ley N° 19.519, en 1997, entendió, expresamente, la exigencia de racionalidad y justicia a las investigaciones;

14°. Que, el ejercicio completo del derecho a defensa requiere, entonces, y salvo excepciones que deben ser precisas, acotadas en el tiempo y fundadas, que el investigado tenga conocimiento a la indagatoria desde el comienzo porque, además, solo así puede controlar la acción del investigador e ir adoptando medidas o preparando cabalmente las actuaciones de defensa que realizará con posterioridad en el proceso.

De ahí que no pueda justificarse dejar en la indefensión al investigado con base en que se trata de actos intermedios y no terminales del procedimiento administrativo, pues y precisamente, no obstante tratarse de actuaciones intermedias o, incluso más, iniciales, son decisivas en la secuela completa del proceso disciplinario.

Máxime si lo que en esta etapa se allegue, produzca o determine configura bases, presupuestos o pruebas que sirven o pueden servir a decisiones que afecten sus derechos o su posición en el proceso, incluyendo las que se contemplan en el artículo 136 del Estatuto Administrativo, puesto que, a propósito del derecho a defensa, “(...) *el constitucionalismo exige infundir máxima amplitud y eficacia a este derecho fundamental, haciendo aplicable en el derecho administrativo, en especial el de índole sancionadora, cuanto el proceso justo y con procedimiento racional, reclamen que sea respetado con la cualidad de garantía suprema para precaver toda arbitrariedad, preventivamente o ex post*” (José Luis Cea Egaña: *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo II, Santiago, Ediciones UC, 2023, p.195);

15°. Que, por las razones expuestas y sin que sea necesario realizar el último test, estuvimos por acoger el requerimiento, haciendo nuestras también las argumentaciones contenidas en el pronunciamiento Rol N° 5.958, especialmente, por estimar que la aplicación del precepto impugnado, en cuanto impide al investigado conocer los hechos por los cuales se lo indaga, vulnera su derecho a defensa y el derecho a un procedimiento y a una investigación racionales y justos, como señala el artículo 19 N° 3° inciso sexto, desde la reforma introducida, en 1997, por la Ley N° 19.519;

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

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 14.323-23 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.



284C5CEA-70A9-4F1E-BBB8-6CE19319348F

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.