2022

REPÚBLICA DE CHILE

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol N° 12.615-21 INA

[4 de agosto de 2022]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 120, INCISO PRIMERO, DE LA LEY N° 18.834

CARLA FRANCISCA ELIANA SIERRA BELTRÁN

EN EL PROCESO ROL N° 9564-2021, SOBRE RECURSO DE PROTECCIÓN, SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE TEMUCO

VISTOS:

Introducción

A fojas 1, con fecha 17 de diciembre de 2021, Carla Francisca Eliana Sierra Beltrán deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 120, inciso primero, de la Ley N° 18.834, que aprueba el Estatuto Administrativo, en el proceso Rol N° 9564-2021, sobre recurso de protección, seguido ante la Corte de Apelaciones de Temuco.

Preceptiva legal cuya aplicación se impugna

La preceptiva legal cuestionada dispone:

Artículo 120.- *La sanción administrativa es independiente de la responsabilidad civil y penal y, en consecuencia, las actuaciones o resoluciones referidas a ésta, tales como el archivo*

Código de validación: 96f1ab03-0169-4a5e-bd2e-95ee75d4993c, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

provisional, la aplicación del principio de oportunidad, la suspensión condicional del procedimiento, los acuerdos reparatorios, la condena, el sobreseimiento o la absolución judicial no excluyen la posibilidad de aplicar al funcionario una medida disciplinaria en razón de los mismos hechos. Si se le sancionare con la medida de destitución como consecuencia exclusiva de hechos que revisten caracteres de delito y en el proceso criminal hubiere sido absuelto o sobreseído definitivamente por no constituir delito los hechos denunciados, el funcionario deberá ser reincorporado a la institución en el cargo que desempeñaba a la fecha de la destitución o en otro de igual jerarquía. En este caso conservará todos sus derechos y beneficios legales y previsionales, como si hubiere estado en actividad.
(…)

Antecedentes y conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

En cuanto a la gestión judicial en que incide el requerimiento y al conflicto constitucional sometido a conocimiento y resolución de esta Magistratura, consigna la requirente que por su parte interpuso ante la Corte de Apelaciones de Temuco recurso de protección en contra de la Resolución Exenta N° PD00746 de la Contraloría Regional de La Araucanía, de fecha 03 de noviembre de 2021, que dictamina la medida disciplinaria de destitución a su respecto. En efecto, en la resolución recurrida la Contraloría Regional resuelve aprobar el sumario administrativo y la vista fiscal correspondiente, proponiendo al Director Nacional de la Dirección de Vialidad de la Araucanía, respecto de la actora doña Carla Sierra Beltran -quien se desempeñaba como inspectora fiscal de la Dirección Regional de Vialidad de La Araucanía- la aplicación de la medida disciplinaria de destitución, conforme a lo indicado en los artículos 121, letra d), 125 y 147, inciso final, de la Ley N° 18.834, que aprueba el Estatuto Administrativo.

Explica la parte requirente que, en el marco de su función como inspectora fiscal de vialidad, fue seguido en su contra juicio penal por el delito de fraude al fisco, al autorizar el pago de partidas que no se encontraban ejecutadas en el contrato pertinente. Este juicio concluyó con una sentencia condenatoria penal en su contra, en la causa RIT 11.861-2018 del Juzgado de Garantía de Temuco, que la condenó por fraude al fisco a la pena de 3 años y 1 día de presidio menor en su grado máximo, multa del 10% del perjuicio causado, inhabilitación absoluta temporal para cargos u oficios públicos por 3 años y 1 día, accesorias de suspensión de cargo u oficio por el tiempo que dure la condena, además del pago de una multa a beneficio fiscal por un 3% de lo defraudado.

Afirma la requirente que, no obstante la sentencia dictada por el Juzgado de Garantía de Temuco, la Contraloría Regional de La Araucanía la notificó personalmente del sumario administrativo que se seguía en su contra, por lo que de forma oportuna solicitó se le absuelva del cargo formulado en dicho sumario, toda vez que existiendo la condena penal, el sumario constituye una infracción al "principio non bis in ídem", cuyo sustento se halla en el debido proceso legal, garantía constitucional consagrada en el artículo 19 Nº 3, Nº 6 y Nº 7 de la Constitución Política de la República.

Código de validación: 96f1ab03-0169-4a5e-bd2e-95ee75d4993c, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

Así, el impugnado artículo 120, inciso primero, de la Ley N° 18.834, en cuanto dispone que la sanción administrativa es independiente de la responsabilidad civil y penal, y que la condena penal no excluye la posibilidad de aplicar al funcionario una medida disciplinaria en razón de los mismos hechos, determina que la requirente está siendo sancionada una vez más a través del Estatuto Administrativo, pues como ya se indicó, ella fue condenada en la causa penal citada, por lo que a todas luces -indica a fojas 4- la resolución exenta recurrida N° PD00746, de fecha 03 de noviembre de 2021, constituye una vulneración al principio del debido proceso y al denominado "non bis in ídem", conforme a la cual se impide establecer un doble castigo o someter a más de un proceso a un mismo sujeto por los mismos hechos y fundamentos, tras una decisión judicial firme, sea o no condenatoria. Lo anterior se extrae implícitamente de los artículos 19 N°3, incisos 8° y 9°, que consagran el principio de legalidad de las penas; y 19 N°2 y N°3, inciso 6°, sobre igualdad ante la ley y prohibición de la arbitrariedad, y sobre racionalidad y justicia del procedimiento, respectivamente.

Agrega la actora que el principio "non bis in ídem" procura impedir que un hecho que ha sido sancionado o que ha servido de base para la agravación de una pena, sea utilizado nuevamente, de este modo, si el hecho, sujeto y fundamento ya ha sido tomado en consideración para la aplicación de una pena o circunstancia modificatoria de responsabilidad, no es lícito volver a tenerlo en cuenta por segunda o ulterior vez para los mismos efectos.

Estima que la aplicación de la preceptiva impugnada del artículo 120 de la Ley Nº 18.834 en el caso concreto seguido ante la Corte de Apelaciones de Temuco, produce una infracción normativa grave del principio "non bis in ídem", que posee, además de reconocimiento en la prohibición de punición múltiple dispuesta en el artículo 8º Nº 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y en el artículo 14 Nº 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dispone: "Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme".

Expresa asimismo la parte requirente que la aplicación del artículo 120 es decisiva en la resolución del recurso de protección, pues permite la aplicación de la medida disciplinaria de destitución fundada en los mismos hechos y fundamentos que ya fueron objeto de sanción penal. Así, la resolución de la Contraloría recurrida constituye una evidente infracción al principio "non bis in ídem", al cumplirse con la triple identidad, es decir que concurran los mismos hechos, sujetos y causa en las sanciones aplicadas y, no obstante, pretenderse igual la doble sanción por un mismo hecho.

Concluye la actora que, al admitirse una segunda condena de cualquier naturaleza por la misma infracción, se produce una manifiesta desproporción entre la falta y el castigo, como ocurriría precisamente en este caso particular, donde el bien jurídico tutelado y los antecedentes de juzgamiento son de idéntico tenor tanto en el ámbito penal como administrativo, y habiendo ya operado el ius puniendi del Estado.

Código de validación: 96f1ab03-0169-4a5e-bd2e-95ee75d4993c, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

Tramitación y observaciones al requerimiento

El requerimiento fue acogido a tramitación y declarado admisible por la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, conforme consta a fojas 114 y 409, decretándose además la suspensión del procedimiento en la gestión judicial invocada.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, fueron formuladas observaciones dentro de plazo legal por el Consejo de Defensa del Estado, en representación del FISCO DE CHILE- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, solicitando en su presentación de fojas 417, el rechazo del libelo de inaplicabilidad de fojas 1 en todas sus partes.

Precisa el Consejo que la requirente fue condenada penalmente por Fraude al Fisco, estableciéndose por el tribunal un perjuicio fiscal de $332.576.441.-, aproximadamente. Así, junto con el juicio penal, se ordenó la apertura de sumario administrativo, concluyendo tanto el Fiscal como la resolución recurrida de protección de la Contraloría Regional de La Araucanía, que se encuentra acreditado que la sumariada vulneró gravemente el principio de probidad administrativa al aprobar, en su calidad de inspectora fiscal, el pago de partidas que no estaban ejecutoriadas; proponiéndose en definitiva al Director Regional de Vialidad de la Araucanía, la aplicación de la medida disciplinaria de destitución.

Agrega el Consejo de Defensa del Estado que, en el caso concreto, no se vislumbra infracción alguna del principio de "non bis in ídem" invocado por la parte requirente. En efecto, en nuestro ordenamiento constitucional es compatible la responsabilidad penal y la administrativa, ya que una y la otra operan con independencia entre sí. En este sentido, la doctrina ha señalado que el principio de "non bis in ídem" procede ante la concurrencia de tres elementos: identidad de la persona, identidad del objeto e identidad del motivo de persecución, esto es, la pretensión punitiva del Estado, es decir, si es la misma pretensión sancionadora. En el caso particular en que recae este requerimiento, se trata, por una parte, de la sanción penal, correspondiente a la condena por fraude al Fisco de la requirente y, por otra, de la potestad disciplinaria del Estado, para proponer su destitución, toda vez que a la Administración le interesa mantener funcionarios que realicen un correcto desempeño en su función pública.

Las características particulares del derecho disciplinario de los funcionarios públicos, que lo diferencian del derecho administrativo sancionador, lo constituyen como una rama autónoma que no emana del ius puniendi del Estado, sino de la jurisdicción disciplinaria de la Administración para su correcta actuación, por lo que la sanción en este ámbito es autónoma. De ahí -se concluye a fojas 423- que no existe una vulneración del principio "non bis in ídem" por la aplicación de una pena y de una sanción disciplinaria, dado que no se cumple el requisito de la identidad en el motivo de la persecución.

Se añade que la condena penal y la proposición de la medida disciplinaria de destitución no infringen el principio de proporcionalidad. Es más, de prosperar la tesis de la requirente, la Administración se vería obligada a mantener en su dotación a una funcionaria pública que ha cometido actos que contravienen las obligaciones básicas de todo funcionario público, causando un perjuicio grave de los intereses y el

Código de validación: 96f1ab03-0169-4a5e-bd2e-95ee75d4993c, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

debido desenvolvimiento de la función pública, conductas contrarias a un desempeño fiel y eficiente de su cargo, que lejos de contribuir a materializar los objetivos de la Dirección de Vialidad, ha actuado de modo contrario a los principios básicos de un correcto, honesto y leal desempeño del cargo en la Administración.

Así, se concluye por el Consejo de Defensa del Estado que es claro y evidente que ambas sanciones protegen bienes jurídicos distintos, y que sólo su imposición conjunta logra cubrir los disvalores que fueron afectados por la conducta antijurídica de la requirente.

A todo evento, se consigna que es contrario a la más elemental lógica que se someta a conocimiento de este Tribunal Constitucional un asunto fundado en la supuesta existencia de dos sanciones incompatibles –penal y administrativa-, en circunstancias que sólo existe una sanción penal y una propuesta de sanción administrativa. Así, en el caso concreto de este requerimiento, el precepto legal impugnado no tiene aplicación en la gestión pendiente, porque, se ha impugnado por dicha vía un acto administrativo de mero trámite que no impone una sanción disciplinaria. La resolución impugnada forma parte de un sumario administrativo tramitado ante la Contraloría General de la República, pero no constituye un acto terminal, ni impone sanción alguna.

Vista de la causa y acuerdo

A fojas 432, fueron traídos los autos en relación y, en audiencia de Pleno del día 16 de junio de 2022, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el señor Relator, quedando adoptado el acuerdo y la causa en estado de sentencia con la misma fecha.

Y CONSIDERANDO:

I. <u>ANTECEDENTES RELEVANTES</u>.

PRIMERO. Soledad Alejandra Moraga Gajardo, abogada, en representación de doña Carla Eliana Sierra Beltrán, deduce requerimiento de Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad en contra del artículo 120 inciso 1º de la Ley Nº 18.834, que aprueba el Estatuto Administrativo, en razón de la aplicación de dicho precepto en la causa de protección Rol de Corte Nº 9564-2021, radicada en la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Temuco, en contra de la Resolución exenta Nº PD00746 de la Contraloría Regional de la Araucanía, de fecha 03 de noviembre del 2021, la cual dictamina la medida disciplinaria de destitución, cuya aplicación, a su juicio, constituye una infracción al principio de "non bis in ídem" reconocido en los artículos 19 Nº 3, 6 y 7, de la Constitución.

SEGUNDO. Que, como consta a fs. 17, la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Temuco certificó que la causa Rol Nº 9564-2021, sobre recurso de protección, interpuesto contra la Contraloría Regional de la Araucanía , ingresó a dicha Ilustrísima Corte, siendo caratulada "Sierra/ Contraloría General de la

Código de validación: 96f1ab03-0169-4a5e-bd2e-95ee75d4993c, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

República". Asimismo, certifica que el recurso fue ingresado con fecha 12 de noviembre del 2021 y su estado procesal es "en relación" desde el 15 de diciembre del 2021.

TERCERO. Que, respecto a los hechos la actora precisa como relevante que **(a)** fue designada como inspectora fiscal de la Dirección Regional de Vialidad de la Araucanía, mediante resolución exenta Nº 2.211, del año 2016, para la ejecución de la obra denominada PDI Nº 9/2016 "Conservación cominos de acceso a comunidades indígenas, comuna de Lumaco, provincia de Malleco, Región de la Araucanía"; **(b)** asimismo, destaca que fue condenada en sentencia penal de fecha 22 de octubre de 2019, en causa RIT Nº 11.861-2019, del Juzgado de Garantía de Temuco a la pena de tres años y un día de presidio menor en su grado máximo, multa del 10% del perjuicio causado, inhabilitación absoluta temporal para cargos u oficios públicos por tres años y un día, accesoria de suspensión de cargo u oficio por el tiempo que dure la condena, además del pago de una multa a beneficio fiscal por un 3% de lo defraudado; **(c)** asimismo, sostiene que, no obstante la sentencia referida precedentemente, la Contraloría Regional de la Araucanía, la notificó de sumario administrativo, habiendo presentado los descargos correspondientes (fs. 3).

(d) Arguye, que sin perjuicio de lo anterior, en Resolución exenta Nº PD00746 de fecha 03 de noviembre del 2021, de la misma Contraloría Regional, se resuelve aprobar el sumario administrativo y la vista fiscal correspondiente, proponiendo al Director Nacional de la Dirección de Vialidad, la aplicación de la medida disciplinaria de destitución, según lo indicado en los artículos 121 letra d) 125 y 147, inciso final, todos de la Ley Nº 18.834, que aprueba el Estatuto Administrativo. En igual sentido, a fs. 03, señala que se dictamina informar por la Dirección Nacional y la Dirección Regional de Vialidad de la Araucanía, a la Unidad de seguimiento de Fiscalía de la Contraloría, dentro del plazo de 20 días hábiles contados desde la fecha de recepción de la resolución citada, acerca de los que resuelva, en relación con las medidas disciplinarias que se proponen como resultado del sumario.

CUARTO. Que, en ese orden, el requirente deduce requerimiento de Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad respecto del artículo 120 de la Ley Nº 18.834, ya referida, impugnando solo la siguiente parte **"(…) La sanción administrativa es independiente de la responsabilidad civil y penal y, en consecuencia, las actuaciones o resoluciones referidas a ésta, tales como el archivo provisional, la aplicación del principio de oportunidad, la suspensión condicional del procedimiento, los acuerdos reparatorios, la condena, el sobreseimiento o la absolución judicial no excluyen la posibilidad de aplicar al funcionario una medida disciplinaria en razón de los mismos hechos. Si se le sancionare con la medida de destitución como consecuencia exclusiva de hechos que revisten caracteres de delito y en el proceso criminal hubiere sido absuelto o sobreseído definitivamente por no**

Código de validación: 96f1ab03-0169-4a5e-bd2e-95ee75d4993c, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

constituir delito los hechos denunciados, el funcionario deberá ser reincorporado a la institución en el cargo que desempeñaba a la fecha de la destitución o en otro de igual jerarquía (…)"

QUINTO. Argumenta, a fs. 06 y 07, que con la aplicación de la medida disciplinaria de destitución proveniente de la Ley Nº 18.834, fundado en el artículo 120 de la ley señalada, y fundado en los mismos hechos y fundamentos que fueron objeto de la sanción penal, a su juicio, se estaría reprimiendo dos veces la misma conducta, primero en la sentencia pronunciada en sede penal por el Juzgado de Garantía de Temuco, y posteriormente, con la citada Resolución exenta que emana de la Contraloría Regional de la Araucanía, la cual se recurre de protección, como se ha señalado en considerandos anteriores. Constatándose, una supuesta infracción al principio de "non bis in ídem" pues habría concurrido triple identidad.

SEXTO. Que, en el análisis expresado por el requirente la aplicación de precepto que se intenta inaplicar, devendría en las siguientes infracciones **(a)** artículo 19 Nº 3, incisos 8º y 9º, que consagran el principio de legalidad de las penas y, **(b)** el artículo 19 Nº 2 y , inciso 6º, sobre igualdad ante la ley y prohibición de la arbitrariedad, y racionalidad, justicia del procedimiento y debido proceso. Ello en concordancia con el reconocimiento en la prohibición de punición múltiple dispuesta en el artículo 8º Nº 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y en el artículo 14 Nº 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

II. <u>ANÁLISIS DE FONDO.</u>

SÉPTIMO. Que, en cuanto al derecho administrativo sancionatorio, es la teoría española en materia administrativa, la que refleja en mejor forma las relaciones entre lo administrativo y lo penal. A tal efecto, entiende que "*una sanción es un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa*" (García de Enterría-Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo II, 7ma. Edición, Civitas Ediciones S.L., año 2001, p. 161) por el contrario, lo penal afecta la libertad personal del individuo castigado

OCTAVO. Que, anterior explica que las sanciones administrativas, tal como la aplicada en este caso, si bien son independientes de las penas en el orden penal, tienen una identidad común con ellas, ya sea porque son manifestación de un mismo poder punitivo del Estado, o bien pues entre ambas hay una semejanza esencial (STC Roles N°s 294/96; 479/2006; 480/2006; 1413/2010; 1518/2010; 2381/2013; 5018/2019; 6250/2019).

Esto determina que los principios penales que deben aplicárselas a ambas son los mismos, teniendo eso si en consideración que las penas en el orden penal pueden privar de la libertad a un individuo, mientras que las sanciones

Código de validación: 96f1ab03-0169-4a5e-bd2e-95ee75d4993c, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

administrativas no podrían afectar esta garantía fundamental (STC Rol N° 1518/2010). Siendo las garantías y límites al ius puniendi el contrapeso a la afectación de derechos que importa la sanción, la intensidad de dichas garantías y límites es mayor en la medida que el orden sancionatorio implica mayor punición en cuanto a los derechos involucrados, así, en el orden penal es donde tendrán la mayor entidad, densidad y significación, pues la sanción puede llegar incluso a ser una privación de libertad personal a perpetuidad. En materia administrativa, las sanciones funcionarias generalmente son amonestaciones, suspensiones o inhabilidades, dependiendo de la intensidad de la infracción sancionada, no constituyendo privaciones de libertad, lo que significa que la intensidad y especificidad de las garantías no es la misma, al ser la entidad del ius puniendi diferente.

- **INTERDICCIÓN DE LA DOBLE PUNICIÓN.**

NOVENO. Que, uno de los principios penales que se extrapola al orden administrativo sancionatorio, en los términos antes señalados, es el de interdicción de la doble punición. Esta Magistratura Constitucional ha señalado reiteradamente que es uno de los principios básicos de un procedimiento racional y justo, en materia sancionatoria, aludiéndolo bajo la fórmula "ne bis in ídem" -o non bis in idem según convencionalmente se le desee denominar-, en cuanto prohíbe aplicar a un mismo sujeto una doble sanción por los mismos hechos, y que aunque la Constitución no consagre este principio en términos explícitos, se entiende que forma parte del debido proceso consagrado en el inciso sexto, del numeral 3 del artículo 19 constitucional, en que se impone al legislador la obligación de establecer procedimientos racionales y justos (rol 6528, c. 9º). Además, en cuanto a otras fuentes de este mismo principio, puede señalarse, adicionalmente, la consagración de las garantías constitucionales del orden penal, en tanto está "*íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad (…) La explicación radica en que, si un mismo hecho puede ser sancionado varias veces, es porque es ilícito por varios conceptos, por lo que hay una tipicidad múltiple; y semejante tipicidad múltiple no es genuina tipicidad porque, como observa Ramón García Albero, no cumple la exigencia de taxatividad*" (Díez-Picazo Luis María, Sistema de Derechos Fundamentales, Thomson, año 2008, 3° Ed., p. 474);

DÉCIMO. En ese orden debe tenerse presente que el principio "non bis in ídem" en cuya virtud nadie puede ser juzgado ni condenado doblemente por un mismo hecho, deriva de la dignidad de la persona humana y encuentra cobertura primordialmente en el artículo 19 N° 3, de la Carta Fundamental, tanto en el párrafo sexto, cuando previene que "*corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos*" cuanto en el párrafo noveno, al prevenir que "*ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella*" (STC Rol N° 3000, c. 7°). Respecto al mismo, este Excelentísimo Tribunal ha

Código de validación: 96f1ab03-0169-4a5e-bd2e-95ee75d4993c, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

considerado que dicho principio, que importa que por un mismo hecho delictivo el responsable no puede verse expuesto a sufrir más de una pena o ser objeto de más de una persecución penal, es base esencial de todo ordenamiento penal democrático;

UNDÉCIMO. Asimismo, debe agregarse que dicha interdicción del múltiple juzgamiento y la sanción se sustenta en la aplicación de principios relativos al debido proceso y la proporcionalidad, cuyo fundamento constitucional emana de la dignidad personal y del respeto por los derechos fundamentales. Ha sostenido que su transgresión constituye un atropello a las bases de la institucionalidad, además de la garantía de una investigación y un procedimiento racionales y justos. (STC Rol 2045, c. 4°) (En el mismo sentido, STC Rol N° 2254, c. 4°; STC Rol 2773, c. 31°; y STC Rol N° 2186, c. 4°);

DUODÉCIMO. Que, resulta pertinente tener presente que el non bis in ídem es un principio que "***no prohíbe que una persona pueda ser castigada doblemente (por) unos mismos hechos si la imposición de una y otra sanción responden a distinto fundamento. Así podría decirse que lo proscrito por el principio non bis in ídem no es tanto que alguien sea castigado o perseguido doblemente por idénticos hechos, cuanto por idéntico ilícito, entendido como hechos que lesionan o ponen en peligro determinado interés protegido por la norma sancionadora***" (Pérez Nieto, Rafael; Baeza Díaz-Portales, Manuel (2008). Principios del Derecho Administrativo Sancionador: Volumen I. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, p. 152). En síntesis, puede señalarse que "***El principio non bis in idem no prohíbe realmente que alguien pueda ser sancionado dos veces por los mismos hechos, sino que sea castigado dos veces por los mismos hechos sobre la base de idéntico fundamento***" (Cano Campos, Tomás (2001), Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho administrativo sancionador Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, Nº 156, 2001, pág. 195).

DECIMOTERCERO. Los bienes jurídicos protegidos adquieren especial importancia para determinar si estamos ante la vulneración del principio ne bis in ídem, que constituye el fundamento del requerimiento de estos autos. En este sentido, todo bien jurídico tiene, indudablemente, una relevancia constitucional en cuanto el precepto legal recoge lo que explícitamente se encuentra establecido en la Carta Fundamental. De tal forma que, la doctrina en forma mayoritariamente "*considera que el recurso a la pena sólo encuentra justificación en cuanto se tutele un bien jurídico con reflejo en la Constitución*" (¿Principio de Efectiva Protección de Bienes Jurídicos?: Derecho Penal Europeo y Principio de Proporcionalidad, Manuel Portero Henares, Ed. 2010, p. 311, Civitas).

DECIMOCUARTO. De tal modo, la ley penal protege el bien jurídico acorde con los valores y principios establecidos en la Constitución, sirviendo esta concepción de tamiz en la creación de tipos penales irrelevantes e impidiendo la excesiva frondosidad de los mismos. En la misma medida, las sanciones

Código de validación: 96f1ab03-0169-4a5e-bd2e-95ee75d4993c, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

administrativas también deberán estar dotadas de razonabilidad en cuanto al bien jurídico o al interés que pretenden cautelar, lo cual es relevante para analizar el caso concreto.

DECIMOQUINTO. Otro de los elementos que deben diferenciarse, obedece al cúmulo de responsabilidades, pues de un mismo hecho pueden derivar responsabilidades penales, civiles, administrativas y también laborales, o bien algunas de ellas, pues cada orden del derecho se refiere a materias diferentes y un mismo hecho puede ser relevante y atingente para diversas normas. Así, en todo accidente del trabajo habrá una eventual arista de responsabilidad patrimonial del empleador frente al trabajador y, a la vez, una administrativa regida por la legislación sanitaria en materia infraccional, ocurriendo lo mismo con los hechos delictivos, de los cuales además de una acción civil emana una acción penal, por tratarse de diversos órdenes del sistema jurídico, referidos a materias diferentes.

- **¿DOBLE PUNICIÓN EN EL CASO CONCRETO?**

DECIMOSEXTO. Que, la tesis de la requirente en orden a existir doble punición a partir de la aplicación de los preceptos cuestionados hace imprescindible realizar un análisis de las infracciones aplicadas en el caso concreto, en atención al bien jurídico protegido en los literales reprochados.

DECIMOSÉPTIMO. Que, es dable hacer presente que se puede observar, que el legislador ya se ha cuestionado sobre la aplicación de sanciones conjuntas ante infracciones del prestador, señalando que *"(…) los infractores podrán ser objeto de una o más de las sanciones que el texto establece -y que son las de multa y caducidad de la concesión-, el precepto permite que una misma infracción pueda ser sancionada dos veces.*

Esta Secretaría de Legislación no formula observaciones sobre este punto, por incidir en aspectos de mérito, que escapan a su competencia" (Informe Secretaría de legislación, 25 de octubre de 1989, Boletín N ° 1151-03).

DECIMOCTAVO. Que, en este sentido el texto del artículo 120 de la Ley Nº 18.834, impugnada en autos no restringe la aplicación, ni impide la acumulación de responsabilidades, incluso va más allá, pues establece que "*las actuaciones o resoluciones referidas a ésta, tales como el archivo provisional, la aplicación del principio de oportunidad, la suspensión condicional del procedimiento, los acuerdos reparatorios, la condena, el sobreseimiento o la absolución judicial* ***no excluyen la posibilidad de aplicar al funcionario una medida disciplinaria en razón de los mismos hechos***". De tal modo, el Órgano que investiga y sanciona tiene un rol esencial, dado que, en cumplimiento de su función, deberá ponderar la concurrencia de los elementos que configuran la infracción, en uno y otro caso, y aplicar una o más sanciones, con el objeto de hacer efectivo su propósito, en atención al principio de eficacia que permea a todos los Órganos de la Administración (Ver en este sentido a SOTO DELGADO, PABLO. (2016). Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un

Código de validación: 96f1ab03-0169-4a5e-bd2e-95ee75d4993c, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental. Ius et Praxis, 22(2), 189-226. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122016000200007).

DECIMONOVENO. Que, en tal orden es posible identificar a lo menos cuatro bienes jurídicos relevantes de protección, que destacan en la actividad desarrollada por la requirente, a saber **(i)** probidad en el ejercicio de una función pública **(ii)** la confianza pública depositada en quienes ejercen alguna función pública o con recursos públicos, **(iii)** el buen funcionamiento de la administración (todos ellos, propios de la responsabilidad administrativa) y, en otra dimensión **(iv)** patrimonio fiscal (en este último caso, la sanción penal, asociada a su especial protección, es incorporada mediante la Ley Nº 21.121, que modifica el Código Penal y otras normas legales para la prevención, detección y persecución de la corrupción).

- **<u>Otras consideraciones de fondo.</u>**

VIGÉSIMO. En cuanto a que un hecho pueda constituir dos o más infracciones, es necesario señalar dos cosas: por un lado puede existir doble punición inconstitucional o bien puede ser ajustada a la Constitución, lo cual dependerá de la fundamentación y naturaleza de la sanción, o bien por otro lado si se está en presencia de un concurso, el concurso de infracciones (categoría extrapolada al derecho administrativo sancionador desde el concepto de concurso delictivo, propio del orden penal) en cuyo caso lo que se constata que lo ocurrido es una pluralidad de ilícitos a partir de un mismo hecho.

VIGÉSIMO PRIMERO. Que, en cuanto garantía en contra de la doble punición, puede extraerse entonces, en referencia al caso concreto, que en primer término y en general "*La prohibición de ne bis in idem impide incoar de forma simultánea dos expedientes sancionadores sobre unos hechos que lesionan o ponen en peligro el mismo bien jurídico*" (Cano Campos, Tomás (2001), Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho administrativo sancionador Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, Nº 156, 2001, p.240) motivo por el cual, analizando la preceptiva cuestionada y su función en el caso sub lite, debe examinarse si las sanciones en cuestión obedecen o no al mismo bien jurídico en la norma impugnada.

VIGÉSIMO SEGUNDO. Si el fundamento de las dos sanciones obedece al mismo bien jurídico, sin duda se estará frente a una doble punición, en cambio, si obedece a bienes jurídicos diferentes, como en el caso de autos, no se estará frente a una infracción al principio ne bis in idem, sino simplemente a la respuesta del ordenamiento jurídico frente a un hecho de diversa naturaleza, realizado en el contexto del mismo acto reprochado (situación que podría ser asimilable al hecho de conducir un vehículo motorizado sin licencia habilitante y sufrir una colisión, cuestión que eventualmente podrá ser objeto de una infracción por el hecho de la conducción sin cumplir requisitos legales (donde

Código de validación: 96f1ab03-0169-4a5e-bd2e-95ee75d4993c, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

el bien jurídico protegido es la seguridad vial) y, por otra parte, de una investigación que podrá derivar en una sanción penal, por el accidente (donde el bien jurídico es la vida, salud, seguridad pública, etc); así como también podrá derivar en responsabilidad civil por los daños ocasionados (bien jurídico es el patrimonio del sujeto afectado). Caso hipotético que, sin perjuicio de tener una naturaleza diferente a la situación de marras, es un ejemplo de que en el ordenamiento jurídico existen responsabilidades civiles, penales y administrativas que podrán tener lugar de forma coetánea, en tanto el legislador así lo haya previsto y se funden razonablemente, conforme a los estándares expuestos).

VIGÉSIMO TERCERO. Cabe decir que el concurso ideal no es una vulneración de la garantía ne bis in idem, pues "*el principio no parte del mero hecho o sustrato real, sino de la valoración jurídica que del mismo hacen las normas sancionadoras por lesionar o poner en peligro un bien jurídico. Si un mismo hecho admite una pluralidad de valoraciones jurídicas (concurso ideal), la imposición de diversas sanciones no supone violación alguna de la prohibición de doble valoración. Como se ha señalado, lo que contradice el non bis in idem «es la plural toma en consideración de la valoración y no del sustrato fáctico subyacente»; por ello, el ámbito en el que resulta lícito cuestionarse la operatividad del principio no es «el de la mera identidad total o parcial del concreto hecho subyacente, sino su valoración jurídica [...] La imposición de varias consecuencias jurídicas sólo resultará por ello contraria al principio cuando haya procedido de una pluralidad de valoraciones jurídicas, siendo que una de ellas incorpora expresa o tácitamente a las demás»"* (Cano Campos, Tomás (2001), Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho administrativo sancionador Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, Nº 156, 2001, p,245).

VIGÉSIMO CUARTO. Por otra parte, si "delito" en órbita penal es una acción u omisión típica, antijurídica y culpable; extrapolando dicha característica al derecho administrativo sancionador ha de determinarse que la diferenciación del bien jurídico protegido en dos infracciones se identifica en la órbita de la tipicidad y la tipificación de las mismas, que permitirá reconocer cual es el principio o valor que pretende proteger.

VIGÉSIMO QUINTO. En cambio, la antijuridicidad, segundo elemento del delito, es entendido, lato sensu, como contrariedad a derecho, puede identificarse a partir del derecho ajeno lesionado en particular y también a partir de la afectación del bien jurídico en cuestión. En este sentido, un mismo hecho puede tener diversas dimensiones de antijuridicidad, lesionando diversos derechos, a diversas personas y a diversos bienes jurídicos. Es en ese sentido que, como ya se viera, la probidad es en sí misma un valor protegido como principio constitucional, con alcance administrativo e, incluso, penal; y a su vez es una carga, establecida en forma de derecho, que corresponde a todos quienes ejercen una función pública.

Código de validación: 96f1ab03-0169-4a5e-bd2e-95ee75d4993c, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

VIGÉSIMO SEXTO. A su vez, como ya se vio, hay a lo menos otros tres bienes jurídicos involucrados que se ven vulnerados, configurando hipótesis de antijuridicidad diferentes. Es en este sentido que, respecto de estos deberes de garantía y acción, el mero incumplimiento de los mismos genera riesgos que de concretarse se vuelven irreversibles y que además tienen diversos sujetos afectados, pudiendo alcanzar, por su naturaleza, a toda la sociedad chilena, pues en el caso concreto se trata de recursos que pudieron haber sido utilizados para satisfacer algún otro requerimiento social. Así, en primer lugar, el quiebre del deber de probidad afecta la confianza al desarrollo de la función pública, lo que es en sí mismo una infracción a un bien jurídico de titularidad comunitaria y una infracción de los deberes funcionarios, en la relación que el sujeto infractor tiene con el Estado.

VIGÉSIMO SÉPTIMO. Al mismo tiempo, atendido el bien jurídico protegido, el Fisco de Chile el afectado el delito sancionado en sede penal y es esa la comunidad ciudadana la que se ve afectada por la infracción de deberes funcionarios en la prestación de servicio por la Administración, siendo sujetos diferentes y específicos, individualizables, incluso, los que sufren afectación de sus derechos.

VIGÉSIMO OCTAVO. Siendo identificable así un horizonte múltiple de antijuridicidad, el mismo es traducido, legítimamente por el legislador, en términos que cada esfera de antijuridicidad tiene asignada una infracción, pudiendo o no concurrir varias a partir de un mismo hecho.

VIGÉSIMO NOVENO. Si bien la regla especial del Código Penal puede tener motivos y particularidades, no debe dejar de precisarse que parte de la doctrina penal señala que el principio ne bis in idem no obsta a "*la exigencia de realizar una íntegra valoración jurídica del hecho; en virtud del "mandato de exhaustividad" la sentencia condenatoria ha de abarcar todo el contenido de ilicitud del comportamiento. En otras palabras, el principio ne bis in idem prohíbe incurrir en una duplicidad de valoraciones, pero no a costa de omitir la consideración de una parte del contenido de ilicitud de una de las infracciones concurrentes*" (OSSANDON WIDOW, María Magdalena. El legislador y el principio ne bis in ídem. Polít. crim., Santiago, v. 13, n. 26, p. 952-1002, dic. 2018. Disponible en <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992018000200952&lng=es&nrm=iso>. accedido en 16 jun. 2020. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-3399201800020095) lo cual ha de entenderse referido a la unidad del hecho que contiene diversas infracciones de acuerdo a lo ya señalado.

III. CONCLUSIONES

TRIGÉSIMO. Que, debido a lo expuesto, no se verifican las infracciones constitucionales señaladas por el actor, por cuanto el requerimiento deducido es rechazado.

Código de validación: 96f1ab03-0169-4a5e-bd2e-95ee75d4993c, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimero, 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.**

Redactó la sentencia el Ministro señor RODRIGO PICA FLORES.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 12.615-21 INA.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA, por sus Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, RODRIGO PICA FLORES, y señora DANIELA MARZI MUÑOZ.

Firma la señora Presidenta del Tribunal, y se certifica que los demás señoras y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la alerta sanitaria existente en el País.

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

Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida
Tribunal Constitucional
Fecha: 04-08-2022

María Angélica Barriga Meza
Tribunal Constitucional
Fecha: 04-08-2022

Código de validación: 96f1ab03-0169-4a5e-bd2e-95ee75d4993c, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/