
DOCTRINA

CONCEPTO DE NOTABLE ABANDONO DE DEBERES Y FALTA GRAVE DE PROBIDAD PARA LOS EFECTOS DE REMOCIÓN DE UN ALCALDE

José Fernández Richard^{1 2}

***RESUMEN:** El autor revisa las causales de remoción de los Alcaldes establecidas en la letra c) de la Ley N° 18.695, en particular el “notable abandono de deberes” y la “falta grave de probidad”. Al respecto señala que la Justicia Electoral, a través de sucesivos fallos, ha ido evolucionando en cuanto al concepto de “notable abandono de deberes”, estimando que la sucesión reiterada de conductas, acciones u omisiones imputables –que aunque individualmente consideradas carezcan de tal consecuencia, en conjunto constituyen un comportamiento irregular– tengan como resultado la configuración del cargo de notable abandono de deberes y, por ende, la remoción del Alcalde. En cuanto a la “falta grave de probidad” afirma que la enumeración de los tipos señalados en el artículo 62 de la Ley N° 18.695 no agota la posibilidad de otras conductas impropias, que también puedan constituir una falta grave a la probidad administrativa por parte del Alcalde y que justifique su remoción.*

***ABSTRACT:** The author reviews the grounds for dismissal of Mayors established in paragraph c) of Law 18,695, in particular “remarkable*

¹ **JOSÉ FERNÁNDEZ RICHARD.** Profesor Derecho Municipal Urbanístico Escuela de Derecho Universidad de Chile-profesor Derecho Administrativo V.P. ex Abogado-Jefe Municipalidad de Santiago y ex abogado Integrante Exma. Corte Suprema.

² El autor de este trabajo lo es también de las obras “La patentes Municipales” “Régimen Jurídico de la Administración Municipal” “Derecho Municipal chileno”; y “Derecho Urbanístico chileno” todos de Editorial Jurídica de Chile.

dereliction of duty” and “serious lack of probity”. In this regards, he notes how the electoral courts, through successive judicial decisions, have developed the concept of “remarkable dereliction of duty.” They hold that a succession of repeated imputable behaviors, actions or omissions -- although individually without the same consequence -- in conjunction configure the charge of remarkable dereliction of duty and, therefore, may result in the removal of the Mayor. As for “serious lack of probity”, the article states that the enumeration of types noted in article 62 of Law 18,695 does not exhaust the possibility of other miscarriages that may also constitute a serious breach of the mayor’s administrative integrity and also justify his removal.

PALABRAS CLAVE / KEYWORDS: *Falta grave de probidad - Notable abandono de deberes – Probidad administrativa - Remoción de los alcaldes*

TABLA DE CONTENIDOS: *I. Notable abandono de deberes. II. Falta grave de probidad. III. Conclusiones.*

I. Notable abandono de deberes

La Ley N° 18.593, Ley de los Tribunales Electorales Regionales, en su artículo 10, y la Ley N° 18.695, “modificada por la Ley N° 19.130, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades”, en su artículo 60 letra c), faculta a dichos tribunales para pronunciarse respecto de la cesación en el cargo del alcalde por remoción por impedimento grave o notable abandono de deberes, o por falta grave a la probidad administrativa.

La primera y última causal de remoción, esto es, el “impedimento grave”, no reviste problema por tratarse de una situación fáctica, fácilmente comprobable y que imposibilita en forma grave el desempeño del cargo, debiendo considerarse como tal el que va más allá de los plazos considerados en el artículo 50 de la Ley N° 18.695.

Igual caso sucede con la falta grave a la probidad administrativa, a la que nos referiremos más adelante.

No ocurre lo mismo con el segundo motivo que justifica la remoción, es decir “el notable abandono de deberes”, ya que se trata de términos que han dado lugar a distintas interpretaciones según el alcance que se le de a dicha frase.

La realidad es que no estando definido por el legislador el concepto de “notable abandono de deberes” debe estarse a lo dispuesto en el artículo 20 del Código Civil, que precisa que cuando ocurra esta situación las palabras “se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras”, sentido general y obvio que se encuentra en el Diccionario de la Lengua Española, en el cual notable es “digno de nota, atención o cuidado” y abandono, en un primer significado, es “dejar alguna cosa emprendida ya; como una ocupación, un intento, un derecho, etc.”, de modo que combinamos ambos conceptos en la forma precisada por el léxico, tendríamos que el concepto de notable abandono de sus deberes, aplicado a un alcalde, consistirá en “la dejación del cargo de alcalde de un modo no común, que se hace notar”, con lo cual se estaría infringiendo una de las esenciales obligaciones contempladas en el artículo 58 de la Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, cual es la de “desempeñar personalmente las funciones del cargo en forma regular y continua, sin perjuicio de las normas sobre delegaciones”, disposición que se aplica asimismo al alcalde, según lo establece el artículo 1° de la misma ley, y se estaría contraviniendo asimismo las normas de los artículos 56, 63, 65 y 66 entre otras disposiciones de la Ley 18.695.

En un principio, la interpretación de la Justicia Electoral fue más bien restrictiva a este respecto, opinión que compartía el autor de este análisis, pero con el tiempo fue evolucionado al igual que la opinión del suscrito, en orden a considerar que configuran esta causal, no solo las conductas, actuaciones u omisiones imputables, que por sí solas tengan la gravedad o entidad necesarias para autorizar la remoción del Alcalde, sino que también constituyen causal de remoción por notable abandono de deberes, la “sucesión reiterada de conductas, acciones u omisiones imputables, que aunque individualmente consideradas carezcan de tal consecuencia, pero en conjunto constituyan un comportamiento irregular que traiga como resultado la configuración de cesación por remoción del

cargo de Alcalde”. En esta línea de interpretación que se ha impuesto en la actualidad, y que el suscrito comparte, podemos mencionar entre otros fallos los siguientes del Tribunal Calificador de Elecciones: Rol 19-2004; Rol 18-2004; Rol 16-2004; Rol 23-2000; Rol 14-2004; Rol 704-2003; Tribunal Electoral Regional 8ª Región Rol 1396-2003; Tribunal Electoral 6ª Región Rol 2751-2012, Tribunal Calificador de Elecciones Rol 34-2012.

Se ha dicho también, que del análisis de los fallos del Tribunal Calificador de Elecciones, para que proceda la remoción del Alcalde se exigirían los siguientes requisitos, en lo que se refiere a la causal de notable abandono de deberes, a saber: a) acciones u omisiones imputables al Alcalde; b) como consecuencia de ello detrimento al patrimonio municipal; c) entorpecimiento del mandato legal de satisfacer las necesidades de la comunidad local; la realidad es que al respecto al Alcalde que es la máxima autoridad de la Municipalidad, le corresponde en tal calidad la dirección, administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 18.695, de modo que no es dable sostener que la responsabilidad del Alcalde se circunscriba a sus propios actos, sino que se amplía cuando falta en forma notable a su deber de supervigilancia. Ello concuerda con la norma del artículo 61 de la Ley N° 18.883 que le exige al Alcalde ejercer un control permanente sobre el personal de su dependencia.

Tampoco es tan claro que tenga que existir siempre detrimento del patrimonio municipal. Por ejemplo existiría un notable abandono de deberes si el Alcalde no promulga mediante decretos los acuerdos del Concejo Municipal, o si omite el trámite de la propuesta pública en los casos previstos por la Ley, o si no da cumplimiento a las obligaciones esenciales que le impone la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. En cuanto al entorpecimiento del mandato legal de satisfacer las necesidades de la comunidad local, es un concepto demasiado amplio, de modo que habría que estudiar caso a caso en forma pragmática.

II. Concepto de falta grave de probidad

La Ley N° 18.883, sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, establece en el artículo 1° que tal estatuto se aplicará al personal nombrado en un cargo de las plantas de las Municipalidades. A los Alcaldes sólo les serán aplicables las normas relativas a deberes y derechos y la responsabilidad administrativa, todo ello en concordancia con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley N° 18.695.

En el Título III, que trata de las obligaciones funcionarias, se establece, en el artículo 58, que serán obligaciones de cada funcionario, entre otras, desempeñar personalmente las funciones del cargo en forma regular y continua, orientar el desarrollo de sus funciones al cumplimiento de los objetivos de la Municipalidad y a la mejor prestación de los servicios que a ésta corresponda, realizar sus labores con esmero, cortesía, dedicación, eficiencia, contribuyendo a materializar los objetivos de la Municipalidad; observar estrictamente el principio de probidad administrativa regulado por la Ley N° 18.575 y demás disposiciones especiales, etc. El artículo 61, señala que serán obligaciones especiales del alcalde y jefes de unidades ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de las unidades y de la actuación personal de su dependencia, extendiéndose dicho control tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones.

La Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional, de Bases Generales de la Administración del Estado, establece, en el artículo 52, que el principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular. Su inobservancia acarreará las responsabilidades y sanciones que determinen la Constitución, las leyes y el párrafo 4° de este Título, en su caso.

El artículo 53 dispone que el interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz, se expresa en el

recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley.

Y por último, el artículo 60 letra c), de la Ley N° 18.695 dispone “El alcalde cesará en su cargo en los siguientes casos: c) remoción por impedimento grave, por contravención de igual carácter a las normas sobre probidad administrativa o notable abandono de sus deberes”, y en su inciso final agrega: “la cesación en el cargo de alcalde, tratándose de las causales contempladas a), b) y c), operará solo una vez ejecutoriada la resolución que declare su existencia. Sin perjuicio de ello, en el caso de notable abandono de deberes o contravención grave a las normas sobre probidad administrativa, el alcalde quedará suspendido en el cargo tan pronto le sea notificada la sentencia de primera instancia que acoja el requerimiento. En tal caso se aplicará lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 62. En el evento de quedar a firme dicha resolución el afectado estará inhabilitado para ejercer cualquier cargo público por el término de cinco años”.

Además cabe tener presente que el Alcalde le corresponde “velar por el principio de la probidad administrativa dentro del municipio y aplicar medidas disciplinarias al personal de su dependencia, en conformidad con las normas estatutarias que lo rigen”, según lo dispuesto en el artículo 63 letra d) de la Ley N° 18.695.

Al respecto es útil reproducir lo que confirmó el Excmo. Tribunal Calificador de Elecciones, en sentencia dictada en la causa rol 91-2004 confirmatoria de la del Tribunal Electoral de la Región del Bío-Bío rol 1396-2003, que destituyó a diversos Concejales de la Municipalidad de Los Álamos, en cuyo Considerando 80, se expresa: “Las autoridades de la administración del Estado, cualquiera que sea la denominación con que las designen la constitución y las leyes deberán dar estricto cumplimiento al principio de probidad administrativa” agregando: “El principio de la probidad administrativa ha sido definido en el inciso 2°

del artículo 52 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado como la actitud de observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”, señalando a continuación: “Esta norma si bien restringe el concepto filosófico de probidad a los términos que ella señala, contiene un amplio espectro de conductas impropias, las que no necesariamente deben encuadrarse en los “tipos” establecidos en el artículo 62 de la referida Ley, precepto que debe ser entendido a su claro tenor, en cuanto a que las figuras que en él se describen, tienen la connotación especial de configurar siempre una contravención al principio en comento”. El artículo 62 de la Ley N° 18.695 establece claramente, que para los efectos de la remoción del Alcalde, es menester que la contravención a las normas sobre probidad administrativa, debe ser grave, al tenor de lo dispuesto en el artículo 60 letra c) de la Ley N° 18.695, lo que apreciará la Justicia Electoral, actuando como jurado.

III. Conclusiones

Las causales de remoción del Alcalde, establecidas en la letra c) de la Ley N° 18.695, se circunscriben a la de impedimento grave, falta a la probidad administrativa de igual carácter y notable abandono de deberes.

Igualmente podemos concluir que la Justicia Electoral, a través de sucesivos fallos, ha ido evolucionando en cuanto al concepto de “notable abandono de deberes”, estimando que la sucesión reiterada de conductas, acciones u omisiones imputables –que aunque individualmente consideradas carezcan de tal consecuencia, en conjunto constituyen un comportamiento irregular– tengan como resultado la configuración del cargo de notable abandono de deberes y, por ende, la remoción del Alcalde.

Por último diremos que en cuanto a la falta de probidad debe ser grave, y que la enumeración de los tipos señalados en el artículo 62 de la Ley N° 18.695 no agota la posibilidad de otras conductas impropias, que también puedan constituir una falta grave a la probidad administrativa por parte del Alcalde y que justifique su remoción.

