

NOMENCLATURA : 1. [40] Sentencia
JUZGADO : 22° Juzgado Civil de Santiago
CAUSA ROL : C-237-2021
CARATULADO : VALENZUELA/PERIBONIO

Santiago, once de Septiembre de dos mil veintitrés

VISTO:

A fojas 1, comparece don Jorge Martínez Cornejo, abogado, domiciliado para estos efectos en Avenida Nueva Costanera número 3698, oficina 302, comuna de Vitacura, en representación de don **MAURICIO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ** por sí y como empleado público, oficial general, General Inspector, Director Nacional de Personal; don **ENRIQUE BASSALETTI RIESS**, por sí y como empleado público, oficial general, General Inspector, Director Nacional de Apoyo a las operaciones policiales; don **JEAN CAMUS DÁVILA**, por sí y como empleado público, oficial general, General de Carabineros, Director de Logística; don **HUGO ZENTENO VÁSQUEZ**, por sí y como empleado público, oficial General, General de Carabineros, Jefe de la XI Zona “Aysén”; don **EDUARDO MONRAS ÁLVAREZ** por sí y como empleado público, oficial general, General Jefe de la Zona de Carabineros de Chile Santiago Oeste; don **JORGE ÁVILA CORVALÁN**, General (r) de Carabineros de Chile, ex Jefe Zona Control orden público e intervención; y don **JORGE VALENZUELA HERNÁNDEZ**, General inspector (r) de Carabineros de Chile, ex Director Nacional de apoyo a las operaciones policiales, todos domiciliados para estos efectos en Avenida Nueva Costanera N°3698, oficina 302, Vitacura, interponiendo acción de nulidad de derecho público, en procedimiento ordinario de mayor cuantía, en contra de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, que actúa bajo la personalidad jurídica del Fisco de Chile, domiciliado en calle Teatinos N°56, comuna y ciudad de Santiago, representada legalmente conforme lo dispone su estatuto orgánico por el Presidente del Consejo de Defensa del



Foja: 1

Estado, don Juan Antonio Peribonio Poduje, abogado, o quién lo subrogue o reemplace en el cargo, domiciliado en calle Agustinas N° 1687, comuna y ciudad de Santiago.

Funda su demanda, en que con fecha 09 de septiembre de 2020, se dictó resolución exenta N° 04227-2019, de formulación de cargos, dictada por el Fiscal Instructor de la Contraloría General de La República, don Carlos Soto Muñoz, la que fue notificada a sus representados con fecha 9, 10, 11 y 14 de septiembre de 2020, en el marco de un sumario administrativo iniciado por la Contraloría General la que fue dictada careciendo la Contraloría General de la potestad disciplinaria para fiscalizar la conveniencia y mérito de los actos realizados por los Generales en resguardo de la seguridad interior y el orden público. Señala que al inmiscuirse la CGR en una potestad que no le pertenece legal ni constitucionalmente, actuando fuera de su competencia, violando el principio de juridicidad y especialidad, incurre en una desviación de poder con claro abuso de poder normativo y constitucional, lo que hace nulo de derecho público los actos administrativos cuya nulidad se demanda, todo de acuerdo con los argumentos que expone.

Comienza, como punto **I.-**, explicando el bloque normativo que regula la potestad disciplinaria de la demandada, citando varias normas jurídicas.

En el punto **II.-**, continúa exponiendo los antecedentes de la ilegalidad de los cargos que demuestran la incompetencia del Contralor para evaluar decisiones de mérito o conveniencia relacionadas al orden público. Así refiere que el 29 de noviembre de 2019, con ocasión de la interposición de 12 denuncias efectuadas por terceros, cursadas entre los días 18 de octubre y 14 de noviembre del 2019, las que se refieren a un eventual uso excesivo de la fuerza e incumplimientos de protocolos entre otras, lo que supuestamente implicaría incumplimiento de deberes y obligaciones funcionarias, por parte del personal de Carabineros de Chile, generó que la Contraloría General de la República, instruyera un proceso disciplinario en Carabineros mediante la Resolución Exenta N° 04427-2019, a objeto de determinar la existencia de eventuales responsabilidades administrativas respecto de los hechos denunciados y “*en los demás hechos*



Foja: 1

que se vinculen directa o indirectamente con los mismos a partir del 18 de octubre de 2019'(sic).

Al respecto, la actora procede a describir e individualizar pormenorizadamente todos los cargos incoados en contra de cada uno de los demandantes de autos, los cuales serán detallados en un considerando posterior de éste fallo.

Hecho, la actora sostiene que de estos cargos se advierte que aquellos se refieren a supuestas omisiones derivadas del control del orden público, es decir, aquella actividad de la Policía dentro de la administración que tiene por objeto mantener la seguridad y orden interior, siendo esencial prevenir todo atentado a éste, evitando desórdenes y accidentes que vayan en contra de la tranquilidad y seguridad respectivamente. Añade que en la especie se reprocha la no adopción de medidas oportunas y suficientes, lo que lleva a una calificación sobre el mérito y oportunidad del accionar policial, lo que, se encuentra vedado para la CGR en virtud del artículo 21-B de su Ley Orgánica.

Expone que, en los hechos, los cargos levantados por la CGR en contra de los generales resaltan por su falta de precisión, certeza, exactitud, lo que lo hace constituir una imputación general, abstracta, exenta de toda determinación en cuanto a los hechos y la normativa propia de Carabineros de Chile que se estima infringida. Es más, indica que en la especie se reprocha una supuesta conducta omisiva que personal de Carabineros de Chile efectuó en resguardo de la seguridad interior durante el estado de excepción constitucional y terminado este, se ejecutó en el resguardo y restablecimiento del orden público con ocasión de los graves hechos de insurrección interior que afectaron al país a partir del día 18 de octubre de 2019, con los consecuentes daños a las personas, al patrimonio cultural y propiedad, que afectaron la integridad psíquica y física de los Carabineros que se encontraban obligados por su función policial de proteger a las personas, sus bienes y el orden público a partir del 18 de octubre de 2019 por los graves acontecimientos que constituyen hechos públicos y notorios.

Sostiene que según se deduce de los referidos cargos disciplinarios, estos dicen relación a decisiones de mérito o de conveniencia que debe adoptar la Administración activa del Estado, que corresponden a actos de



Foja: 1

gobierno para proteger, restablecer y velar por la mantención del orden público y la seguridad interior. Señala que dichas decisiones de mérito las adopta el Ministerio del Interior y Seguridad Pública conforme a sus atribuciones constitucionales y, aquellas contenidas en la Ley N° 20.502, y las ejecuta en su función operativa Carabineros de Chile a través de sus altas reparticiones, prefecturas y comisarías, en especial de acuerdo con las facultades que les otorga su ley orgánica en el artículo 4° por decisiones de planificación de su Alto Mando institucional.

Así, concluye que las funciones y competencias policiales, así como las militares, cuyo conocimiento corresponde a sus integrantes, y la responsabilidad de su ejercicio a los superiores jerárquicos de las instituciones armadas, del mismo modo que su conducción, están sometida a las decisiones propias del mundo político, quienes supeditan la determinación del uso de la fuerza, lo que es un asunto de mérito que escapa absolutamente a lo administrativo en el marco de la función fiscalizadora de la CGR y cae de lleno en el ámbito de lo militar, policial y en definitiva, en el ámbito de lo político o incluso penal, aspectos en los que el contralor por mandato del artículo 21- B de su ley orgánica, no tiene competencia.

Por lo anterior, sostiene que el control de mérito o conveniencia de un acto de gobierno, como es la planificación y ejecución del orden público, no es controlable por el Contralor General de la República, ya que además de constituir aquella una cuestión técnica fuera de su experiencia y conocimientos, existe una norma orgánica constitucional, el citado artículo 21-B de la ley 10.336, que derechamente la excluye o le prohíbe al Contralor de “evaluar” el mérito o conveniencia de la decisión que hizo el órgano ejecutor del acto, en este caso, en primer lugar, el poder ejecutivo en la ejecución de un acto de gobierno, y, en segundo lugar, el personal de Carabineros encargado de hacerlo efectivo.

Complementa lo anterior aclarando que la norma del artículo 21-B constituye un límite al actuar de la CGR, cuyo propósito radica en evitar que este organismo se transforme en coadministrador. De este modo, sostiene que la contraloría no puede atribuirse la facultad disciplinaria en Carabineros de Chile, ni formular cargos a los demandantes sin violar,



Foja: 1

además, el artículo 5 inciso segundo de la ley 18.575, que proscribe la duplicación de funciones entre autoridades administrativas, siendo este artículo 5° una consagración del principio de juridicidad señalado en la Constitución Política de la República en su artículo 7°.

Argumentan a su vez que el vicio de nulidad que se reclama es grave, ya que afecta un requisito de la esencia de los actos administrativos impugnados, esto es, la competencia, y por su entidad no son aplicables los principios de conservación y presunción de validez a que se refieren los artículos 13 y 53 de la Ley N° 19.880, ya que la circunstancia de ser objeto de una formulación de cargos por parte de la CGR, evaluando el mérito y oportunidad de la actuación administrativa de los Generales don Mauricio Rodríguez, don Enrique Bassaletti, don Jean Camus, don Hugo Zenteno, don Enrique Monras, don Jorge Ávila y don Jorge Valenzuela, estos últimos generales en retiro, estándole prohibida expresamente por el legislador, y ejercer la función disciplinaria por un órgano incompetente conculca la garantía constitucional de igualdad ante ley y el debido proceso, provocando perjuicio a los demandantes, quienes no pueden ser sometidos por su jerarquía y investidura del cargo, quienes ejercen legítimamente como miembros del alto mando institucional, a una investigación sumario administrativa por parte de la Controlaría General de la República por cuestiones o decisiones de mérito, lo que constituye una vulneración a la Constitución que sólo puede ser remediada mediante esta acción.

Luego de sendas referencias a las normas legales aplicables al caso, en lo que refiere a la legitimación activa, sostiene que no existe duda alguna que los demandantes, no pueden ser objeto de una formulación de cargos por parte de la CGR en el marco de un sumario administrativo, cuando éstos además han sido formulados inequívocamente en términos vagos e imprecisos, y, lo que reviste mayor gravedad aún, evaluando el mérito y oportunidad del actuar policial, lo cual escapa de la competencia del control de legalidad del Ente Contralor, referidas además a la función policial vinculada al orden público que desempeñan y desempeñaron con ocasión de su condición de Generales de Carabineros de Chile, entre los días de 18 de octubre y 31 de diciembre del año 2019. Así, sostiene que existe un interés legítimo para invocar la tutela judicial y accionar ante este Tribunal en



Foja: 1

protección a su persona y derechos como Oficiales Generales de Carabineros de Chile, al estar frente a un acto administrativo ilegal que les produce agravio y que ha sido dictado transgrediendo la Constitución.

En razón de lo anterior, es que vienen en solicitar que en definitiva se declare:

1.- La nulidad de derecho público de la formulación de cargos efectuada con fecha 9 de septiembre de 2020 emitida por el fiscal instructor don Carlos Muñoz Soto, en el Sumario Administrativo iniciado por la Contraloría General de la República mediante Resolución Exenta N° 04427-2019, dejando sin efecto todas las piezas de la investigación sumarial y la formulación de cargos dictada en contra de los Generales señores Mauricio Rodríguez Rodríguez, don Enrique Bassaletti Riess, don Jean Camus Dávila, don Hugo Zenteno Vásquez, don Eduardo Monras Álvarez, don Jorge Ávila Corvalán, General (r) de Carabineros de Chile, Jorge Valenzuela Hernández, General (r) de Carabineros de Chile, ya que la Contraloría General de la República es incompetente acorde con los artículos 6° y 7° de la CPE, y su propia ley orgánica 10.336 para instruir un sumario en Carabineros de Chile, invocando los artículos 133° de la referida Ley y artículo 1° de la resolución 510, al carecer de la potestad disciplinaria para evaluar y sancionar actos de mérito o de conveniencia propios de la función policial, actuando en contravención del artículo 21 letra b) de su propia ley orgánica, desplazando al juez natural competente, el General Director de Carabineros, y en último término al señor Excelentísimo Presidente de la República, vulnerando el principio de juricidad constitucional y los artículos 6° y 7°, 24° y 38 inciso 2° de la CPR, y el Bloque normativo disciplinario, constitucional y legal de Carabineros de Chile contenidos en el artículo 101° de la CPE y la ley orgánica constitucional N° 18.961.

2.- Que, conforme a la Ley N° 10.336 la CGR no puede, al ejercer el control de legalidad, evaluar los aspectos de mérito o conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.

3.- Que se condene en costas al demandado.

A folio 11, se notificó la demanda a la demandada, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 44 del Código de



Foja: 1
Procedimiento Civil.

A folio 14, la demandada opuso la **excepción dilatoria** de ineptitud del libelo prevista en el artículo 303, N° 4, del Código de Procedimiento Civil, en relación con lo dispuesto en el artículo 254, N° 2 y 4, del mismo Código, la cual fue rechazada a folio 7 del cuaderno especial de excepciones dilatorias. A folio 18, la demandada **contesta la demanda** intentada en su contra solicitando su total rechazo, con costas.

En primer lugar, viene en **controvertir los hechos** expuestos en la demanda, salvo aquellos expresamente reconocidos.

En segundo lugar, opone la excepción de **improcedencia de la demanda por tratarse de impugnaciones de actos intermedios o actos trámite**. Expone que lo impugnado en esta acción de nulidad es la formulación de cargos, lo que si bien formó parte del procedimiento disciplinario que instruyó la Contraloría General de la República de acuerdo con sus facultades constitucionales y legales, no constituye el acto terminal de ese sumario administrativo.

Explica que dicha formulación constituye una actuación intermedia o de trámite dentro de un procedimiento concluido dentro de la CGR, pero que todavía no tiene una decisión terminal por parte del jefe de servicio respectivo. Así, argumenta que la acción de nulidad se dirige específicamente contra un acto de trámite, es decir, una actuación dictada dentro del procedimiento administrativo disciplinario que no decide sobre el fondo ni pone fin a la tramitación. En consecuencia, no puede ser impugnada mediante la nulidad de derecho público.

Advierte que la jurisprudencia y la doctrina reafirman esta idea y sostienen que las acciones de nulidad deben dirigirse hacia actos terminales, ya que los actos de trámite carecen de la eficacia jurídica para perturbar derechos de orden constitucional. La normativa legal también respalda esta posición, estableciendo que los actos de mero trámite sólo son impugnables cuando impiden la continuación de un procedimiento o causen indefensión.

En tercer lugar, opone la excepción de **improcedencia de la demanda por no concurrir vicios en el acto administrativo que afecten su validez**. Al respecto, indica que el control de las actuaciones y



Foja: 1

omisiones investigadas en el sumario no contienen una evaluación de aspectos de mérito o de convivencias de decisiones políticas o administrativas. A su vez, por un lado afirma que la CGR tiene una competencia general para sustanciar este tipo de sumarios administrativos; y por otro sostiene que el control concreto realizado por la CGR o el posible y futuro control jurisdiccional de las acciones u omisiones de los demandantes se realiza en los aspectos reglados de su accionar, no pudiendo concluirse entonces que ellos se encuentren en un espacio de inmunidad de control.

Especifica que la CGR tiene competencia para sustanciar sumarios administrativos contra cualquier funcionario público. Así, sostiene que la ley N° 10.336 establece que la CGR puede ordenar la instrucción de sumarios administrativos en los organismos bajo su fiscalización, indica que la CGR investiga y establece hechos para determinar infracciones y responsabilidades administrativas de funcionarios, y advierte que la ley N° 18.961, que rige a Carabineros, no excluye su fiscalización por la CGR. Añade que la CGR no impone sanciones directamente, sino que propone medidas disciplinarias a Carabineros, y asimismo señala que la jurisprudencia y doctrina respaldan la competencia de la CGR en la instrucción de sumarios administrativos en los organismos sujetos a su control. Así, indica que la CGR no usurpa las facultades sancionadoras de Carabineros, sino que ejerce un control de legalidad.

Profundiza en la idea de que la investigación sumaria realizada por la CGR de las acciones u omisiones de los demandantes se refiere a los aspectos reglados de estas no afectando potestades discrecionales de las policías, de modo que aquellas acciones u omisiones no constituyen un espacio de inmunidad de control. Así, concluye que una revisión de los cargos formulados a los demandantes permite descartar esta aseveración mostrando la continua y constante apelación a normas legales e infralegales que habrían sido incumplidas.

En cuarto lugar, opone la **excepción de ausencia de legitimación activa e improcedencia de la acción de nulidad por ausencia de perjuicio a los demandantes**. Explica que esta excepción se funda en el concepto de que solo aquellos directamente afectados por un acto



Foja: 1

administrativo tienen la legitimación para interponer una acción de nulidad. Al respecto, señala que la jurisprudencia y doctrina establecen que la legitimación activa se basa en la existencia de un derecho subjetivo lesionado y un interés sustancial en la nulidad del acto. En este sentido, la resolución intermedia impugnada, que formula cargos en un procedimiento disciplinario, no constituye una decisión final que afecte los derechos subjetivos de los demandantes. La legitimación anulatoria se fundamenta en la lesión de un derecho subjetivo como requisito de la pretensión anulatoria.

Así las cosas, postula que la falta de una resolución definitiva en el sumario administrativo y la ausencia de perjuicio actual para los demandantes se argumentan como razones para considerar que no tienen legitimación activa para impugnar la formulación de cargos. La resolución intermedia no tiene la entidad necesaria para afectar la posición jurídica de los demandantes. La falta de una decisión final y el principio "*pas de nullité sans grief*" respaldan esta posición.

A folio 14, del Cuaderno de medida precautoria, por resolución fundada de fecha 06 de abril de 2021, se acogió medida precautoria innominada promovida por los demandantes con fecha 01 de marzo de 2021, de suspensión del procedimiento administrativo.

A folio 20, la demandante **evacúa la réplica**, confirmando los fundamentos y petitorios contenidos en la demanda, y formulando las observaciones que indica, las que se tienen por expresamente reproducidas.

A folio 22, la demandada **evacúa la réplica**, formulando las observaciones que indica, las que se tienen por expresamente reproducidas.

A folio 26, la demandada promueve incidente de **abandono del procedimiento**, el cual es rechazado a folio 8 del cuaderno especial de abandono del procedimiento.

A folio 39, modificada a folio 52, se **recibe la causa a prueba**, rindiéndose la que obra en autos.

A fojas 117, se **cita a las partes a oír sentencia**.

CONSIDERANDO:

En cuanto a las tachas

PRIMERO: Tacha opuesta en contra de la declaración de don



Foja: 1

Arturo Aylwin Azocar. Que, a folio 81 la demandada solicita que el testigo de la demandante don Arturo Aylwin Azocar no sea considerado como tal, fundado en que de su propia declaración quedaría de manifiesto que viene en dar su opinión legal, lo cual no es materia de una audiencia de prueba testimonial. A su vez, sostiene que los argumentos señalados permiten que se configure la causal de inhabilidad contemplada en el N°4 del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, ya que de los dichos del testigo se desprende inequívocamente que aquel carece de los sentidos necesarios para percibir los hechos materia de autos, únicamente ofreciendo su opinión legal.

Por su parte, la demandante viene en señalar que la inhabilidad para declarar en juicio constituye una circunstancia excepcional establecida por la ley, tal como las tachas, de modo que al ser excepcionales éstas deberán fundarse en hechos concretos o en expresiones inequívocas manifestadas por el testigo, lo que no ha ocurrido en la especie. Expone que según se desprende de los dichos del testigo, aquel ha señalado conocer los antecedentes del proceso, por lo tanto se encuentra habilitado para declarar, resultando además evidente que a la luz del ministro de fe que llevó adelante la prueba, el deponente tenía perfecto sentido y percepción para entender los hechos sobre los cuales declaró. Concluye argumentando que la tacha está mal fundada, y señala que de los hechos declarados no fluye la falta de sentido necesario para percibir los hechos declarados.

SEGUNDO: Que, en este sentido, se observa que el testigo don Arturo Aylwin Azocar, en su declaración, manifestó haber adquirido conocimiento de los hechos objeto del juicio a través de la documentación que examinó, específicamente los antecedentes relacionados con la demanda. Esta circunstancia indica que el testigo estaba informado sobre los aspectos relevantes del caso y que su declaración se basaba en su percepción de los documentos.

Que, en razón de lo anterior, es que no se evidencian expresiones inequívocas ni hechos concretos que respalden la inhabilidad pretendida respecto del testigo don Arturo Aylwin Azócar, ni mucho menos otros antecedentes que permitieran tener por acreditada la supuesta falta de capacidad o sentido necesario para percibir los hechos declarados, los que



Foja: 1

dicen relación con aflicciones psíquicas o fisiológicas graves de los cuales no se tiene aún indicio alguno. A su vez, debe tenerse en consideración que la solicitud primitiva tendiente a que el testigo no sea considerado como tal no se basa en una de las causales estrictamente preceptuadas por el legislador, motivos suficientes para desecharla.

Que, en razón de lo anterior, es que tanto la tacha como la alegación opuesta frente a la declaración del testigo don Arturo Aylwin Azócar carecen de fundamento suficiente, motivo por el cual serán desestimadas, tal como se declarará en definitiva.

TERCERO: Tacha opuesta en contra de la declaración de don Álvaro Tejos Canales. Que, a folio 81 la demandada promueve la inhabilidad del testigo de la demandante don Álvaro Tejos Canales, solicitando se acoja la tacha que formula en las causales enumeradas en los numerales 4), 5), 6) y 7) del artículo 358 del Código de Procedimiento Civil. Funda su solicitud en que de la propia declaración del testigo se indica que es el abogado de dos de los demandantes.

Señala que además queda de manifiesto que el testigo carece de la imparcialidad necesaria toda vez que en el ejercicio del encargo realizado por dos de los actores ha sostenido o ha pretendido obtener un beneficio jurídico similar al que se pretende en esta causa, quedando de manifiesto la carencia de imparcialidad, y la amistad, cuando declara que por sus servicios profesionales no ha percibido honorario alguno. Además, indica resultar notoria la enemistad que mantendría con el Contralor de la República, lo cual se desprendería de manera inequívoca tanto de sus declaraciones como de las acciones jurisdiccionales intentadas en su contra.

Que, por su parte, la demandante solicitó el rechazo de las tachas. Funda su rechazo en que el testigo declara haber asesorado al general Basaletti cuando fue citado a declarar en el sumario incoado en su contra por la demandada, sin haber intervenido en su defensa, atendido el hecho de haber sido impedida dicha intervención. Además, señala que de la declaración se desprende que el testigo interpuso un recurso de protección en representación del ex general Rodríguez por haber sido objeto de vulneraciones constitucionales, circunstancia que no afectaría su



Foja: 1

independencia. Añade que lo cierto es que el testigo no interviene en estos autos en representación de aquellos demandantes, lo que implicaría que la inhabilidad no se configuraría.

En lo que respecta a la amistad o enemistad, indica que la ley requiere que sean de carácter íntimo, cuestión que no se desprende de los dichos del testigo conforme a sus declaraciones. Asimismo, sostiene que de sus dichos es posible desprender que actuó sin un interés determinado, entendiéndose dicho interés como una motivación patrimonial.

CUARTO: Que, en lo que respecta a la tacha fundada en el artículo 358 N°4 del Código de Procedimiento Civil, la cual refiere a *“Los criados domésticos o dependientes de la parte que los presente. Se entenderá por dependiente, para los efectos de este artículo, el que preste habitualmente servicios retribuidos al que lo haya presentado por testigo, aunque no viva en su casa”*, de la declaración del testigo no se desprende que haya prestado servicio retribuido alguno a quienes lo presentaron, ni mucho menos consta que dichos servicios hubieren sido habituales o que hubiere mediado una dependencia y subordinación propia de los criados domésticos o dependientes de su empleador. Por lo anterior, es que en concepto de este Tribunal la causal invocada no ha logrado configurarse en la manera invocada por la incidentista.

Por su parte, en lo que respecta a la causal contemplada en su numeral 5) referida a *“Los trabajadores y labradores dependientes de la persona que exige su testimonio”* deberán hacerse extensivas idénticas consideraciones a aquellas precedentemente esgrimidas, en cuanto no consta que el testigo hubiere tenido la calidad de trabajador dependiente de algunos de los demandantes, sino únicamente el haber representado en un procedimiento previo a uno de los actores, y el haber intentado representar a otro, sin que hubiere mediado retribución económica alguna. Así, es que tampoco es posible apreciar que la causal invocada se verifique en los términos pretendidos.

A su vez, en lo que respecta a la causa contemplada en el numeral 6), esta es aquella referida a *“Los que a juicio del tribunal carezcan de la imparcialidad necesaria para declarar por tener en el pleito interés directo o indirecto”*, de la declaración del testigo no se advierte la existencia de un



Foja: 1

interés directo o indirecto de su parte en la declaración, ni mucho menos al punto de afectar su imparcialidad. Asimismo, se advierte que el testigo ha señalado que “*Respondo con claridad lo siguiente. No he recibido ningún pago, emolumento, honorarios de parte de Carabineros ni de sus Generales, ninguno*”, no advirtiéndose la existencia de algún interés pecuniario que pudiere ser calificado de directo o indirecto. En razón de lo anterior, es que tampoco es posible apreciar la configuración de la causal invocada.

Finalmente, en lo que respecta a la causal contemplada en el numeral 7), esta es aquella referida a “*Los que tengan íntima amistad con la persona que los presenta o enemistad respecto de la persona contra quien declaren*”, del examen de la declaración del testigo no es posible apreciar la existencia de una amistad íntima entre aquel y alguno de los demandantes, así como tampoco es posible inferir la existencia de una enemistad con la demandada –personificada por la incidentista como la persona del Contralor–, motivos suficientes para desestimarla.

En razón de lo anterior, es que habrán de desecharse las tachas opuestas en contra del testigo don Álvaro Tejos Canales, fundadas en los numerales 4), 5), 6) y 7) del artículo 358 del Código de Procedimiento Civil, tal como se declarará en definitiva.

QUINTO: Tacha opuesta en contra de la declaración de don Raúl Antonio Solís Rozas. Que, a folio 108 la demandada opone tacha en contra del testigo de la demandante don Raúl Antonio Solís Rozas, fundada en lo preceptuado por el numeral 4) del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, en cuanto de sus dichos se desprendería en forma inequívoca que no tiene conocimiento sobre los hechos materia del juicio, desde el momento que ni siquiera conoce el sumario administrativo materia de autos, no cabiendo duda de que carece de los sentidos necesarios para percibir los hechos materia del juicio.

Que por su parte la demandante solicita el rechazo de la tacha opuesta, en cuanto aquella refiere a una inhabilidad absoluta relacionada con la capacidad física o psíquica del testigo para percibir los hechos, cuestión que no acontece en autos. Añade que el testigo ha señalado conocer los hechos con ocasión de un cargo que desempeñó el año 2019, no habiéndose dicho nada acerca de sus capacidades físicas o psíquicas.



SEXTO: Que, al respecto el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil establece que no son hábiles para declarar como testigos “4°. *Los que carezcan del sentido necesario para percibir los hechos declarados al tiempo de verificarse éstos*”. En esta dirección, huelga advertir que dicha norma establece una causal de inhabilidad absoluta para declarar fundada en la falta de capacidades físicas, psíquicas y sensoriales para percibir los hechos sobre los cuales el testigo ha de prestar declaración, circunstancias especiales y agravadas respecto de las cuales no existe indicio ni antecedente alguno de haber concurrido en la persona objeto de la tacha.

Que, a mayor abundamiento, de los dichos del testigo es posible apreciar que aquel declara tener conocimiento de los antecedentes subyacentes a estos autos con ocasión del cargo que ejerció durante el año 2019 en Carabineros de Chile, en su calidad de Coronel en servicio activo, de lo cual se desprende que el testigo sí tuvo la posibilidad de aprehender los hechos sobre los cuales declaró.

En razón de lo anterior, no verificándose la inhabilidad invocada por la incidentista, es que la tacha habrá de ser desestimada, tal como se declarará en definitiva.

SÉPTIMO: Tacha opuesta en contra de la declaración de don Eduardo Alberto Soto Kloss. Que, a folio 108 la demandada solicita que el testigo de la demandante don Eduardo Alberto Soto Kloss no sea considerado como tal, fundado en que de su propia declaración quedaría de manifiesto que viene en dar su opinión legal, lo cual no es materia de una audiencia de prueba testimonial. A su vez, sostiene que los argumentos señalados permiten que se configure la causal de inhabilidad contemplada en el N°4 del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, ya que de los dichos del testigo se desprendería inequívocamente que aquel carece de los sentidos necesarios para percibir los hechos materia de autos, únicamente ofreciendo su opinión legal.

Por su parte, la demandante solicita el rechazo de las tachas opuestas, fundado en que de las declaraciones del testigo no se deduce sesgo o parcialidad alguna, tratándose por lo demás de una persona experta



Foja: 1

conocedora de los hechos y del derecho materia de esta controversia, encontrándose habilitado y dotado del sentido necesario para percibir los hechos sobre los cuales declarará. Añade que la tacha opuesta refiere a inhabilidades físicas o psíquicas de la persona que declara, las cuales no se verifican.

OCTAVO: Que, en este sentido, se observa que el testigo don Eduardo Alberto Soto Kloss, en su declaración, manifestó haber adquirido conocimiento de los hechos objeto del juicio a través de los medios de comunicación y a través de los informes que recibió por medios especializados y fidedignos. Esta circunstancia indica que el testigo estaba informado sobre la información reseñada, relacionada con lo medular de la Litis.

Que, en razón de lo anterior, es que no se evidencian expresiones inequívocas ni hechos concretos que respalden la tacha del testigo don Eduardo Alberto Soto Kloss, ni mucho menos otros antecedentes que permitieren tener por acreditada la supuesta falta de capacidad o sentido necesario para destinar los hechos declarados al tiempo de estos verificarse, los cuales dicen relación con aflicciones psíquicas o fisiológicas graves de los cuales no se tiene aún indicio alguno. A su vez, debe tenerse en consideración que la solicitud primitiva tendiente a que el testigo no sea considerado como tal no se basa en una de las causales estrictamente preceptuadas por el legislador, motivos suficientes para desecharla.

Que, en razón de lo anterior, es que tanto la tacha como la alegación opuesta frente a la declaración del testigo don Eduardo Alberto Soto Kloss carecen de fundamento suficiente, motivo por el cual serán desestimadas, tal como se declarará en definitiva.

NOVENO: Tacha opuesta en contra de la declaración de don Juan Arturo Narbona Ossandón. Que, a su vez, a folio 108 la demandada opuso tacha en contra del testigo don Juan Arturo Narbona Ossandón, fundada en lo preceptuado por el numeral 4) del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, basada en que de los dichos del testigo se desprendería de forma inequívoca que no tiene conocimiento de los hechos materia del juicio, dado que ni siquiera conoce el sumario administrativo objeto de la Litis, no cabiendo duda alguna de que carece de los sentidos



Foja: 1

necesarios para percibir los hechos materia del juicio.

Que, por su parte, la demandante solicitó el rechazo de la tacha opuesta, en cuanto el testigo ha señalado conocer los hechos litigiosos con ocasión del cargo que desempeñó durante el año 2019. A su vez, sostiene que nada se ha dicho ni acreditado respecto de su capacidad física o psíquica para percibir los acontecimientos, no pudiendo estimarse que el ostente alguna incapacidad que le inhabilite para declarar en autos.

DÉCIMO: Que, al respecto el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil establece que no son hábiles para declarar como testigos “4º. *Los que carezcan del sentido necesario para percibir los hechos declarados al tiempo de verificarse éstos*”. En esta dirección, huelga advertir que dicha norma establece una causal de inhabilidad absoluta para declarar fundada en la falta de capacidades físicas, psíquicas y sensoriales para percibir los hechos sobre los cuales el testigo ha de prestar declaración, circunstancias especiales y agravadas respecto de las cuales no existe indicio ni antecedente alguno de haber concurrido en la persona objeto de la tacha.

Que, a mayor abundamiento, de los dichos del testigo es posible apreciar que el aquel declara tener conocimiento sobre los antecedentes en razón de haber ejercido en calidad de prefecto de la Prefectura Sur, como Coronel de Carabineros, durante los años 2019 y 2020. Añade el haber sido citado por la Contraloría durante el año 2020 para prestar declaración sobre los hechos de autos, declaración que finalmente no pudo otorgar atendida la circunstancia de habersele prohibido hacerlo acompañado de un abogado habilitado. Así las cosas, es que de la declaración del testigo se desprende que aquel sí tuvo la posibilidad de aprehender los hechos sobre los cuales declaró.

En razón de lo anterior, no verificándose la inhabilidad invocada por la incidentista, es que la tacha habrá de ser desestimada, tal como se declarará en definitiva.

En cuanto al fondo:

UNDÉCIMO: Que, don MAURICIO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, don ENRIQUE BASSALETTI RIESS, don JEAN CAMUS DÁVILA, don HUGO ZENTENO VÁSQUEZ, don



Foja: 1

EDUARDO MONRAS ÁLVAREZ, don **JORGE ÁVILA CORVALÁN**, y don **JORGE VALENZUELA HERNÁNDEZ**, deducen acción de nulidad de derecho público, en procedimiento ordinario de mayor cuantía, en contra de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, todos ya individualizados, de acuerdo a los fundamentos expuestos en la primera parte de esta sentencia, que se dan por reproducidos.

DUODÉCIMO: Que, la demandada, contestando la acción dirigida en su contra, solicitó su total rechazo, con costas, por los fundamentos expresados en la primera parte de esta sentencia, que se dan también por reproducidos.

DÉCIMO TERCERO: Que, a objeto de acreditar los presupuestos fácticos de sus pretensiones, las demandantes produjeron la siguiente prueba en autos:

A) Instrumental

A folio 1:

1.- Resolución Exenta N° 04427-2019 de fecha 26 de noviembre de 2019 de la CGR.

2.- Informe en derecho realizado por don Eduardo Soto Kloss, de fecha septiembre/octubre 2020.

3.- Informe en derecho realizado por don Gustavo Fiamma Olivares, con fecha enero de 2015.

4.- Siete formulaciones de cargos de fecha 9 de septiembre de 2020 dictada por el Fiscal instructor Carlos Soto Muñoz.

A folio 60:

5.- Escrito de contestación de demanda, presentada por el Consejo de Defensa del Estado, en causa ROL C-1768-2021, caratulada “Flores con Fisco de Chile” tramitada ante el 1° Juzgado Civil de Rancagua.

6.- Tesis de magíster en Derecho de la Universidad de Valparaíso, Escuela de Derecho, realizada por don Alfredo A. Ferrada Valenzuela, titulada “La exclusión del control de mérito del poder de control del Contralor”.

A folio 61:

7.- Separata de la historia de la Ley N° 19.817.-, compuesta de 31



Foja: 1
páginas.

8.- Separata de la historia de la Ley N° 19.817.-, compuesta de 6 páginas.

9.- Separata de la historia de la Ley N° 19.817.-, compuesta de 12 páginas.

10.- Separata de la historia de la Ley N° 19.817.-, compuesta de 22 páginas.

11.- Orden General N° 2635, de fecha 1 de marzo de 2019, sobre protocolos para el mantenimiento del orden público, emanada del General Director de Carabineros de Chile, Señor Mario Alberto Rozas Córdoba.

12.- Orden General N° 2780, de fecha 14 de julio de 2020, sobre protocolos para el mantenimiento del orden público, emanada del General Director de Carabineros de Chile, Señor Mario Alberto Rozas Córdoba.

13.- Escrito de contestación de demanda, presentada por el Consejo de Defensa del Estado, en causa ROL C-491-2021, caratulada “Guerrero con Fisco de Chile” tramitada ante el 4° Juzgado Civil de Valparaíso.

14.- Escrito de contestación de demanda, presentada por el Consejo de Defensa del Estado, en causa ROL C-1374-2021, caratulada “Muñoz Yañez, Osvaldo con Fisco de Chile” tramitada ante el 4° Juzgado Civil de San Miguel.

A folio 62:

15.- Circular N° 1832, de fecha 1 de marzo de 2019, emanada del General Director de Carabineros de Chile, Señor Mario Alberto Rozas Córdoba.

16.- Decreto N° 1086, de fecha 15 de septiembre de 1983, del Ministerio del Interior.

17.- Decreto N° 1364 que establece disposiciones relativas al uso de la fuerza en las intervenciones policiales para el mantenimiento del orden público, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior.

18.- Sentencia de fecha 22 de febrero de 2021 emanada de la Corte Suprema, tramitada en ROL 79.055-2020.

B) Testimonial

A folio 81:



Foja: 1

19.- Declaración del testigo don Arturo Aylwin Azocar, con tachas.

A folio 82:

20- Declaración del testigo don Álvaro Tejos Canales, con tachas.

A folio 108:

21.- Declaración del testigo don Raúl Antonio Solís Rozas, con tachas.

22.- Declaración del testigo don Eduardo Alberto Soto Kloss, con tachas

23.- Declaración del testigo don Juan Arturo Narbona Ossandón, con tachas

DÉCIMO CUARTO: Que, por su parte la demandada produjo la siguiente prueba en autos:

A) Instrumental

A folio 59:

1.- Pendrive guardado bajo la custodia N°7008-2022, el cual contiene una copia del sumario administrativo incoado mediante la Resolución Exenta N° 04427-2019 de la Contraloría General de la República, percibido en audiencia especialmente decretada al efecto, cuya acta rola a folio 115.

DÉCIMO QUINTO: Objeto del juicio.

Que, el objeto de la Litis radica en dilucidar si la Contraloría General de La República carece de la potestad disciplinaria para haber iniciado en contra de los demandantes, en atención a la función que desempeñaban en el ejercicio de sus cargos, el sumario administrativo en que se dictó la Resolución de formulación de cargos impugnada, y específicamente si ésta fue dictada, careciendo el ente Contralor de la potestad disciplinaria para fiscalizar la conveniencia y mérito de los actos realizados por los Generales demandantes en resguardo de la seguridad interior y el orden público. Se busca que se reconozca judicialmente que a la CGR no le corresponde “inmiscuirse” (sic) en una potestad que no le pertenece legal ni constitucionalmente, actuando fuera de su competencia, violando el principio de juridicidad y especialidad, incurriendo en una desviación de poder con claro abuso de poder normativo y constitucional, lo que haría entonces nulo de derecho público los actos administrativos cuya



Foja: 1

nulidad se demanda, todo de acuerdo con los argumentos que ya fueron expuestos en la primera parte de esta sentencia.

En este marco, y de acuerdo con el tenor de la discusión de autos, será menester esclarecer si es que la Contraloría General de la República se ha excedido en sus facultades al efectuar un control de legalidad sobre la gestión de los actores, o por el contrario, si es que el órgano auditor ha actuado dentro del ámbitos de sus facultades y objetivos institucionales.

Al efecto, **a folio 52** en la interlocutoria de prueba se fijaron dos puntos de prueba: *“1.- Efectividad que la formulación de cargos a los demandantes practicada con fecha 09 de septiembre del 2021 en el marco del sumario administrativo iniciado por la Contraloría General de la República mediante resolución exenta número 04227-2019 y todos los actos efectuados a partir de aquella por el fiscal de la Contraloría General de la República y el Contralor, con posterioridad a dicha fecha, incluido lo actuado el día 3 de marzo de 2021, la resolución N 1407 formulación de cargos, adolecen de vicios de nulidad de derecho público. Antecedente. 2.- Si los demandantes han sufrido perjuicios producto de la referida formulación de cargos”*. Este segundo punto de prueba, corresponde al que fue solicitado incorporar por la parte demandada.

Con todo, previo al análisis, será necesario examinar algunas de las excepciones opuestas por la demandada, cuyo acogimiento podría determinar la necesidad de rechazar la demanda intentada en su contra, sin ulterior análisis.

DÉCIMO SEXTO: En cuanto a los hechos establecidos: Que, de la prueba producida en autos, valorada en la manera señalada a continuación, podrán tenerse por establecidos como ciertos los siguientes hechos de la causa:

1) Que, del instrumento signado bajo el numeral 1) del motivo décimo cuarto precedente, el cual será valorado conforme lo dispuesto por los artículos 342 N°3 y 348 bis del Código de Procedimiento Civil y 1700 del Código Civil, se tendrá por establecido que ingresaron ante la Contraloría General de la República diversas denuncias (varias de ellas anónimas) que fueron individualizadas con los números W015677 de fecha 18 de octubre de 2019; W015822 de fecha 24 de octubre de 2019; W016578 de fecha 26



Foja: 1

de octubre de 2019; W015949 de fecha 27 de octubre de 2019; W016059 de fecha 29 de octubre de 2019; W016501 de fecha 09 de noviembre de 2019; W016617, W016699, W016709 y W016710 de 12 de noviembre de 2019; W016766 de fecha 13 de noviembre de 2019; y la referencia N°211.900 de fecha 14 de noviembre de 2019, de la misma anualidad, en las cuales como “materia” se acusa, en su mayoría, de incumplimiento de funciones, así como uso excesivo de la fuerza e incumplimiento de protocolos, particularmente respecto del uso de armas, disuasivos químicos en lugares prohibidos y uso desproporcionado de otros elementos antidisturbios, lo que a entender del ente Contralor, podrían implicar incumplimientos de deberes y obligaciones funcionarias por parte del personal de Carabineros de Chile. En estas denuncias, es posible advertir que los hechos que allí se denuncian son en la gran mayoría, relatos sucintos.

2) Que, a su vez, del instrumento reseñado se podrá tener por establecido que, en razón de aquellas denuncias, la Contraloría General de la República, mediante Resolución Exenta N°004427, de fecha 26 de noviembre de 2019, instruyó sumario administrativo a Carabineros de Chile a objeto de determinar la existencia de eventuales responsabilidades administrativas respecto de las situaciones denunciadas y en los demás hechos que se vinculen directa o indirectamente con los mismos.

3) Que, por su parte, de idéntico instrumento podrá tenerse por establecido que el día 09 de septiembre de 2020, a fojas 1716 del sumario reseñado, la Contraloría General de la República formuló cargos en sumario administrativo instruido en Carabineros de Chile, en contra de los funcionarios y por los motivos especificados a continuación:

a.- **Jorge Ávila Corvalán**: CARGO PRIMERO: En su calidad de Jefe de la Zona Control Orden Público e Intervención de Carabineros de Chile, por no haber **adoptado medidas o acciones oportunas y suficientes**, en razón de la dirección, supervisión y coordinación que debía desempeñar respecto de las reparticiones y unidades especializadas bajo su dependencia -a cargo de la función de control y mantenimiento del orden público-, a fin de corregir y evitar la utilización de elementos químico-disuasivos por parte del personal operativo y especializado de Carabineros



Foja: 1

de Chile, en las inmediaciones y cercanías de los siguientes establecimientos de salud: ex Sede Oriente del Hospital Félix Bulnes (Providencia), con fecha 4 y 6 de noviembre de 2019; y, Clínica Santa María (Providencia), con fecha 9 de noviembre de 2019, la que constituyen una inobservancia reiterada del acápite “IV. Uso Diferenciado y Gradual de la Fuerza”, de la Circular N°1832, de 2019, de Carabineros de Chile, y del protocolo N°2.7 “Empleo de Disuasivos Químicos”, contenido en la Orden General N°2635, de 2019, de la referida institución policial.

CARGO SEGUNDO: En su calidad de Jefe de la Zona Control Orden Público e Intervención de Carabineros de Chile, por **no haber adoptado acciones o medidas oportunas y suficientes**, en razón de la dirección, supervisión y coordinación que debía desempeñar respecto de las reparticiones y unidades bajo su dependencia -a cargo de la función de control y mantenimiento del orden público-, a fin de corregir, enmendar o subsanar la inadecuada utilización de la escopeta antidisturbios por parte del personal operativo y especializado de Carabineros de Chile, en la Región Metropolitana, los días 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 29 y 30 de octubre; 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27 y 30 de noviembre; y, 4 y 6, de diciembre, todos de 2019, la que constituye una inobservancia reiterada del acápite “IV. Uso Diferenciado y Gradual de la Fuerza”, de la Circular N°1832, de 2019, de Carabineros de Chile, y del protocolo N°2.8 “Empleo de Escopeta Antidisturbios” -vigente a la época de los hechos-, contenido en la Orden General N°2635, de 2019, de la referida institución policial.

CARGO TERCERO: En su calidad de Jefe de la Zona Control Orden Público e Intervención de Carabineros de Chile, a quien correspondía gestionar con sus órganos dependientes el otorgamiento de los recursos humanos, logísticos y financieros necesarios para el cumplimiento de la misión encomendada en calidad, cantidad y oportunidad, por no haber adoptado medidas y acciones de información y gestión con las altas reparticiones competentes de la citada institución de orden y seguridad, a fin de corregir la insuficiencia e inoperatividad de un alto porcentaje del parque vehicular táctico de Carabineros de Chile, específicamente en el caso de los carros lanza aguas requeridos por el personal operativo y especializado del



Foja: 1

referido órgano policial, conforme al nivel N°4 de uso de la fuerza, establecido y pormenorizado en el acápite IV. “Uso Diferenciado y Gradual de la Fuerza”, de la Circular N°1832 de 2019, y en el protocolo 2.5 “Trabajo del Vehículo Lanza Aguas”, contenido en la Orden General N°2635, de 2019, ambas de Carabineros de Chile, en el marco de los procedimientos e intervenciones de control de orden público, efectuadas entre el 18 de octubre de 2019 y el 12 de diciembre de la misma anualidad en la Región Metropolitana.

b.- **Jorge Valenzuela Hernández:** CARGO ÚNICO: En su calidad de Director Nacional de Apoyo a las Operaciones Policiales de Carabineros de Chile, **por no haber adoptado acciones o medidas de planificación, evaluación, coordinación y gestión**, conducentes a garantizar en forma oportuna la suficiencia y operatividad de los medios disuasivos contemplados en el nivel N°4 de uso de la fuerza, establecido y pormenorizado en el acápite IV. “Uso diferenciado y gradual de la fuerza”, de la circular 1832, de 2019, y en el protocolo N° 2.5” Trabajo del Vehículo Lanza Aguas”, contenido en la orden general N° 2635, de 2019, ambas de Carabineros de Chile, específicamente en el caso de los carros lanza aguas requeridos por el personal operativo y especializado de la referida institución policial, en el marco de los procedimientos e intervenciones de control de orden público, efectuados entre el 18 de octubre de 2019 y el 31 de diciembre de la misma anualidad, en la Región metropolitana.

c.- **Jean Camus Dávila:** CARGO ÚNICO: En su calidad de Director de Logística de Carabineros de Chile, **por no haber adoptado acciones o medidas de planificación, gestión y control**, conducentes a garantizar en forma oportuna la suficiencia y operatividad de los medios disuasivos contemplados en el nivel N°4 de uso de la fuerza, establecido en el acápite IV “Uso diferenciado y gradual de la fuerza”, de la circular 1832, de 2019, de la citada institución policial, y en el protocolo N° 2.5” Trabajo del Vehículo Lanza Aguas”, contenido en la orden general N° 2635, de 2019, de Carabineros de Chile, específicamente en el caso de los carros lanza aguas requeridos por el personal operativo y especializado de la referida repartición uniformada, en el marco de los procedimientos e intervenciones de control de orden público, efectuadas entre el 18 de



Foja: 1

octubre de 2019 y el 31 de diciembre de la misma anualidad, en la Región metropolitana.

d.- **Enrique Monrás Álvarez:** CARGO ÚNICO: En su calidad de Jefe de la Zona Santiago Oeste de Carabineros de Chile, **por no haber adoptado acciones o medidas oportunas y suficientes**, en razón del control y supervisión que le correspondía ejercer respecto al funcionamiento de las reparticiones bajo su dependencia, a fin de corregir, enmendar o subsanar la inadecuada utilización de la escopeta antidisturbios por parte del personal operativo de Carabineros de Chile, en el marco de procedimientos e intervenciones de control de orden público materializadas en su territorio jurisdiccional, los días 18, 19, 20,21, 22, 23,25,29 y 30 de octubre; 2, 3, 5, 6, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 22 y 30 de noviembre; y, 6, 14, 18, 19, 22, 27 y 28 de diciembre, todos de 2019, lo que constituye una inobservancia reiterada del acápite “ IV. Uso diferenciado y gradual de la fuerza”, de la circular 1832, de 2019, de Carabineros de Chile y de los protocolos N° 2.8 “Empleo de escopeta antidisturbios”; y N° 4.1 “Ingreso a establecimientos educacionales de enseñanza Básica y media para la detención de manifestantes en comisión de delitos flagrantes”, contenidos en la orden general N° 2635, de 2019, de la citada institución uniformada.

e.- **Mauricio Rodríguez Rodríguez:** PRIMER CARGO, En su calidad de Jefe de la Zona Metropolitana de Carabineros de Chile, **por no haber adoptado acciones o medidas oportunas y suficientes**; en razón del control y supervisión que le correspondía ejercer respecto al funcionamiento de la Zona Control Orden Público e Intervención y de la Zona Santiago Este, a fin de corregir y evitar la utilización de elementos químico–disuasivos por parte del personal operativo de Carabineros de Chile, en las inmediaciones, cercanías y/o al interior de los siguientes establecimientos de salud: ex Sede Oriente del Hospital Félix Bulnes (Providencia), con fecha 4 y 6 de noviembre de 2019; Clínica Santa María (Providencia), con fecha 9 de noviembre 2019; y Hospital Dr. Exequiel González Cortés (San Miguel), con fecha 11 de noviembre de 2019, en el marco de procedimientos e intervenciones de control de orden público, la que constituye una inobservancia reiterada del acápite “IV. Uso diferenciado y Gradual de la Fuerza”, de la Circular N° 1832, de 2019, de



Foja: 1

Carabineros de Chile y del protocolo N° 2.7 “Empleo de Disuasivos Químicos”, contenido en la Orden General N° 2635, de 2019, del citado órgano uniformado.

SEGUNDO CARGO: En su calidad de Jefe de la Zona Metropolitana de Carabineros de Chile, **por no haber adoptado acciones o medidas oportunas y suficientes**; en razón del control y supervisión que le correspondía ejercer respecto al funcionamiento de la Zona Control Orden Público e Intervención y de la Zona Santiago Este y Zona Santiago Oeste, a fin de corregir, subsanar o enmendar la inadecuada utilización de la escopeta antidisturbios por parte del personal operativo de Carabineros de Chile, en el marco de procedimientos e intervenciones de control de orden público materializadas en la Región Metropolitana, durante los días 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 29 y 30 de octubre; 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27 y 30 de noviembre; y 4, 6, 14, 16, 18, 19, 22, 27, 28 y 29 de diciembre, todos de 2019, la que constituye una inobservancia reiterada del acápite “IV. Uso Diferenciado y Gradual de la Fuerza”, de la Circular N° 1832, de 2019, de Carabineros de Chile y del protocolo N°2.8 “Empleo Escopeta Antidisturbios” -vigente a la época de los hechos-, contenido en la Orden General N° 2635, de 2019, del citado órgano uniformado.

TERCER CARGO: En su calidad de Jefe de la Zona Metropolitana de Carabineros de Chile, a quién corresponde gestionar con los órganos de apoyo, el otorgamiento de los recursos humanos, logísticos y financieros necesarios para el cumplimiento de la misión encomendada, en calidad, cantidad y oportunidad, **por no haber adoptado acciones suficientes y oportunas de información y coordinación** con las altas reparticiones competentes de Carabineros de Chile, para efectos de corregir la insuficiencia e inoperatividad de un alto porcentaje del parque vehicular táctico de la referida institución, específicamente en el caso de los carros lanza aguas requeridos por el personal operativo y especializado del antedicho órgano policial en la Región Metropolitana, conforme al nivel N° 4 de uso de la fuerza establecido y pormenorizado en el acápite IV. “Uso Diferenciado y Gradual de la Fuerza”, de la Circular N° 1832, de 2019, y al protocolo N° 2.5. “Trabajo del Vehículo Lanza Agua”, contenido en la



Foja: 1

Orden General N° 2635, de 2019, de Carabineros de Chile, en el marco de los procedimientos e intervenciones de control de orden público, efectuadas entre el 18 de octubre de 2019 y el 31 de diciembre de la misma anualidad, al interior del territorio jurisdiccional de su competencia.

f.- **Hugo Zenteno Vásquez:** CARGO ÚNICO: En su calidad de Jefe de la V Zona Valparaíso de Carabineros de Chile, **no haber adoptado acciones o medidas oportunas y suficientes**, en razón del control y supervisión que le correspondía desempeñar respecto a las reparticiones y unidades bajo su dependencia, a fin de evitar la utilización de elementos químicos-disuasivos por parte del personal operativo de Carabineros de Chile, en las cercanías y al interior del Hospital Dr. Gustavo Fricke (Comuna de Viña del mar), durante la tarde del día viernes 8 de noviembre de 2019, la que constituye una inobservancia del acápite “IV. Uso diferenciado y gradual de la fuerza”, de la circular 1832, de 2019, de Carabineros de Chile y del protocolo N° 2.7” Empleo de disuasivos químicos”, contenido en la orden general N° 2635, de 2019, del citado órgano uniformado.

g.- **Enrique Bassaletti Riess:** CARGO ÚNICO: En su calidad de Jefe de la Zona Santiago Este de Carabineros de Chile, **no haber adoptado acciones o medidas oportunas y suficientes**, en razón del control y supervisión que le correspondía desempeñar respecto a las reparticiones bajo su dependencia, a fin de corregir, y evitar la utilización reiterada de elementos químico-disuasivos por parte del personal operativo de Carabineros de Chile, en las inmediaciones y cercanías de los siguientes establecimientos de Salud: ex Sede Oriente del Hospital Félix Bulnes (comuna de Providencia), durante los días 4 y 6 de noviembre de 2019; Clínica Santa María (comuna de Providencia), durante el día 9 de noviembre de 2019; Hospital Dr. Exequiel González Cortés (Comuna de San Miguel), durante el día 11 de noviembre de 2019, la que constituye una inobservancia reiterada del acápite “ IV. Uso diferenciado y gradual de la fuerza”, de la circular 1832, de 2019, de Carabineros de Chile y el protocolo N° 2.7” Empleo de disuasivos químicos”, contenidos en la orden general N° 2635, de 2019, del citado órgano uniformado.

4) Que, a su vez, del mismo instrumento podrá tenerse por



Foja: 1

establecido que la Contraloría General de la República, a fojas 2889 y siguientes del sumario tantas veces reseñado, y con fecha 08 de febrero de 2021, concluyó que se encontraba acreditada íntegramente la responsabilidad administrativa del **General Inspector Enrique Bassaletti Riess**, ex Jefe de la Zona Santiago Este, Director Nacional de Apoyo a las Operaciones Policiales de Carabineros de Chile, respecto al cargo único formulado en su contra; del **General Inspector Mauricio Rodríguez**, ex Jefe de la Zona Metropolitana, actual Subdirector de la citada institución policial, respecto al primer y segundo cargo formulado en su contra; y del General (R) Jorge Ávila Corvalán, ex Jefe de la Zona Control Orden Público e Intervención del referido órgano uniformado, respecto del primer y segundo cargo formulado en su contra.

Que, junto a lo anterior, consta que en dicho acto se concluyó la procedencia de absolver al antedicho General Inspector Mauricio Rodríguez Rodríguez, respecto al tercer cargo formulado en su contra; como asimismo, absolver al aludido General (R) Jorge Ávila Corvalán, en relación al tercer cargo formulado en su contra.

Que, a su vez, en lo concerniente a los cargos únicos formulados, respectivamente, al General Inspector (R) Jorge Valenzuela Hernández, ex Director Nacional de Apoyo a las Operaciones Policiales; al General Enrique Monrás Álvarez, Jefe de la Zona Santiago Oeste; al General Hugo Zenteno Vásquez, ex Jefe de la V Zona Valparaíso, actual Jefe de la XI Zona Aysén; y al General Jean Camus Dávila, ex Director de Logística, actual Jefe de la Zona Santiago Este, todos de Carabineros de Chile, se concluyó que resultaba precedente absolverles de las imputaciones reseñadas.

DÉCIMO SÉPTIMO: Excepción de improcedencia de la demanda.

Que, la demandada opuso la excepción de improcedencia de la demanda por tratarse de impugnaciones de actos intermedios o actos trámite. Expone que lo impugnado en esta acción de nulidad es la formulación de cargos, lo que si bien formó parte del procedimiento disciplinario que instruyó la Contraloría General de la República de



Foja: 1

acuerdo con sus facultades constitucionales y legales, no constituye el acto terminal de ese sumario administrativo.

Que, por su parte, la actora sostiene que respecto de la inmunidad judicial de los “actos trámite” hay dos posibles vicios que es necesario distinguir, uno referido a la falta de competencia, y otro que radica en el ejercicio indebido de la competencia. En la especie, sostiene que la acción de autos no se estructura sobre este último reproche, que puede eventualmente enmendarse o desaparecer en el curso de un procedimiento administrativo que aún está en tramitación -y donde cabría aplicar la doctrina de la impugnación al término del acto-. Por el contrario, sostiene que ningún trámite administrativo puede hacerse cargo del vicio que se reprocha en la demanda que se refiere a la falta de competencia del órgano actuante, lo cual es insubsanable del punto de vista administrativo, pues se trata de un vicio grave y esencial que afecta derechos constitucionalmente garantizados a los interesados demandantes, caso en el cual el principio de conservación no opera porque dicha anomalía, conculca garantías constitucionales de los administrados.

DÉCIMO OCTAVO: Que, en el contexto de la excepción analizada resulta imperativo enfocar la apreciación desde una perspectiva doble: por un lado, es menester examinar si el acto controvertido se limita a formar parte del curso interno del proceso administrativo, carente de efectos sustantivos que trasciendan su carácter procedimental; y por otro lado, resulta ineludible analizar si, en cambio, el acto en cuestión reviste un carácter primordial, siendo el pilar fundacional del sumario administrativo y, como tal, capaz de ejercer influencia directa en la esfera de derechos y garantías de los funcionarios demandantes.

Que, para estos efectos la distinción crucial radica en la esencia y trascendencia del acto impugnado, en cuanto no podemos obviar que estamos ante una formulación de cargos emitida por una entidad investida de competencias constitucionales y legales delimitadas por la Constitución y La Ley. Entonces no se trata de un mero formalismo o paso rutinario en la tramitación administrativa, sino que por el contrario, se trata de un acto que se acusa como fuera del ámbito de la competencia que podía ejercer la demandada, y que desencadena, por cierto, un proceso que puede, en



Foja: 1

última instancia, afectar de manera sustancial la situación de los funcionarios demandantes, especialmente y según acusan, en su honra, en su carrera funcionaria y en su calidad de funcionarios activos. Este hecho, en sí mismo, da fe de la importancia y la connotación que posee el acto en cuestión, excediendo los límites de una mera fase intermedia del procedimiento.

En este sentido, por la afectación que reclaman los actores, que acusan como indebida, y la repercusión de la formulación de cargos en sus carreras funcionarias, y aun cuando el sumario administrativo no se encontraba terminado del todo, aunque sí se encontraba ya en etapa de haberse formulado cargos, acogiendo la medida precautoria deducida por los actores, se ordenó suspender la tramitación del sumario administrativo, mientras se tramitaba y concluía la presente acción de nulidad de derecho público.

Así, al considerar la naturaleza del acto y la competencia ejercida por la Contraloría General de la República, surge un interrogante esencial: ¿Puede el sumario administrativo transcurrir en conformidad con los preceptos constitucionales y legales en caso de persistir los vicios en el acto que lo originó? La respuesta a esta interrogante es cardinal para decidir si nos encontramos en presencia de un acto trámite o, más bien, de un acto que lleva consigo consecuencias significativas e irreparables.

En este contexto, es necesario advertir que el vicio sobre el cual se estructura la demanda de autos, en esencia, cuestiona la autoridad misma de la Contraloría General de la República para emitir la formulación de cargos. Así las cosas, si se admite que tal vicio existe, ello lleva a la conclusión inexorable de que el acto carece de base legal y competencial, no pudiendo aquel enmarcarse dentro de la categoría de un acto trámite ordinario y carente de efectos sustantivos. Más bien, se trata de un acto que, de mantenerse incólume, posee el potencial de conferir al subsiguiente procedimiento administrativo un carácter igualmente viciado, desde su raíz, en su desarrollo y culminación.

De este modo, sucede que el principio de conservación de los actos administrativos se debilita y tambalea ante la imposibilidad de conservar un acto que, por su propia génesis, podría adolecer de un vicio tan sustancial.



Foja: 1

Si bien es cierto que el principio de conservación opera como guía en la mayoría de las situaciones, su aplicación cede y desvanece ante la evidencia de que la preservación del acto en este caso, podría conllevar a perpetuar una eventual vulneración de derechos de las demandantes, que tengan el potencial de afectar sus garantías constitucionales, y especialmente del debido proceso; cuestión que debe procurar siempre, ser protegida.

En suma, y en último término, el acto impugnado, lejos de ser un mero eslabón procedimental, se destaca por su posición seminal en el conjunto de los acontecimientos que lo siguen, en cuanto su validez y competencia subyacente no sólo condicionan la validez de las etapas sucesivas, sino que también impactan directamente los derechos de los demandantes. En razón de lo anterior, es que el eventual desenlace de este proceso administrativo, enraizado en un acto cuya juridicidad y legalidad ha sido cuestionado mediante la interposición de la presente acción, no puede afectarse por aspectos formales, en consideración de las garantías y protecciones constitucionales en juego, que son de fondo.

De conformidad con lo expuesto y razonado, es que se hace evidente que la presente acción no puede ser caracterizada como una mera impugnación de actos trámites, sino que representa un esfuerzo por cuestionar un acto que inaugura un proceso que tiene el potencial de afectar sustancialmente los derechos y garantías de los demandantes. En este contexto, es que la excepción de improcedencia de la demanda no encuentra sustento sólido y debe ser rechazada, ya que el acto impugnado claramente no puede ser equiparado a un simple acto trámite, sino que constituye el punto de partida de un proceso que involucra derechos fundamentales y cuya legitimidad y competencia, como se sostiene, se encuentra en entredicho; cuestionamiento que precisamente constituye lo medular de la Litis.

En virtud de lo expuesto, y considerando los argumentos presentados, este tribunal concluye que la excepción de improcedencia de la demanda no podrá prosperar y deberá ser rechazada, tal como se declarará en definitiva.

DÉCIMO NOVENO: Excepción de falta de legitimación activa.

Que, la demandada también opuso la excepción de falta de legitimación activa, fundada en el concepto de que solo aquellos



Foja: 1

directamente afectados por un acto administrativo tienen la legitimación para interponer una acción de nulidad. Al respecto, señala que la jurisprudencia y doctrina establecen que la legitimación activa se basa en la existencia de un derecho subjetivo lesionado y un interés sustancial en la nulidad del acto. En este sentido, aduce que la resolución intermedia impugnada, que formula cargos en un procedimiento disciplinario, no constituye una decisión final que afecte los derechos subjetivos de los demandantes.

Que, por su parte, las demandantes sostienen que la excepción planteada es completamente improcedente debido a que los demandantes tienen una directa conexión con el objeto de la Litis y un interés directo vinculado al objeto del pleito. Advierten que en la especie se verifican todos los supuestos para que se declare la nulidad de derecho público pretendida, atendida la existencia de un acto ilegal y contrario a la Constitución evacuado por un órgano sin competencia legal para establecer respecto de ellos sanción alguna, y mediante el cual se avoca un poder o potestad disciplinaria de la que carece. Añaden que en la doctrina procesal actual no se requiere que el derecho a la acción tenga como fundamento un derecho subjetivo, ni siquiera la existencia de un interés, no existiendo limitaciones para quien quiera deducir sobre la base del derecho, la petición de una acción judicial invocando la tutela judicial que la constitución reconoce.

VIGÉSIMO: Que, al efecto, la parte demandante plantea, con fundamentos sólidos y referencias doctrinales y jurisprudenciales, que la legitimación activa no está sujeta a la tradicional concepción de la existencia de un derecho subjetivo concreto o de la demostración de un perjuicio directo. Al respecto, argumenta que la legitimación debe entenderse en un sentido más amplio, vinculada a la afectación de garantías constitucionales y a la relación del sujeto con la situación jurídica comprometida en el juicio.

Que, para abordar la cuestión discutida, es imperativo reconocer que la jurisprudencia y doctrina han evolucionado en cuanto a los parámetros que sustentan la legitimación activa. En efecto, se ha avanzado hacia una concepción más amplia que contempla no sólo la existencia de derechos subjetivos, sino también intereses legítimos derivados de la relación entre el demandante y la situación jurídica cuestionada.



Foja: 1

Que, en esta línea, la jurisprudencia citada por la demandante -entre ellos los fallos Rol 1428-2007 y Rol 598-2010 de la Corte Suprema-, resalta que la legitimación se origina en la situación jurídica reconocida y amparada por el ordenamiento jurídico, y no necesariamente en la titularidad de un derecho subjetivo específico. Así, se establece que la legitimación se basa en la relación del sujeto con la situación jurídica sustancial comprometida en el juicio y el interés que surge de ello, enfoque que se alinea con la actual doctrina procesal que no exige que el derecho a la acción se fundamente en un derecho subjetivo preexistente, permitiendo el acceso al proceso basado en el derecho a la petición y la tutela judicial consagrados constitucionalmente.

En este contexto, al evaluar la legitimación activa de los demandantes en la presente acción de nulidad, es crucial ponderar la naturaleza y el impacto del acto administrativo impugnado. Si bien no se trata de una decisión final, es innegable que la formulación de cargos emitida en el proceso disciplinario posee una dimensión más trascendente que un simple acto trámite. Esta formulación, originada por un órgano cuestionado por su competencia legal, tiene el potencial de influir en el curso del proceso y en los derechos fundamentales de los demandantes.

Así las cosas, la pretensión de los demandantes se concentra en cuestionar la validez de una actuación administrativa que afecta directamente su debido proceso, igualdad ante la ley y prerrogativas como oficiales generales de Carabineros, así como acusan afecta su honra y el prestigio en su carrera funcionaria. En este contexto, la supuesta ilegalidad y la falta de competencia del órgano actuante, en los términos invocados por los actores, otorgan a los demandantes un interés legítimo y directo en la impugnación del acto, ya que el desenlace del proceso puede incidir en sus derechos fundamentales y prerrogativas institucionales.

En última instancia, la evolución jurisprudencial y doctrinal en torno a la legitimación activa, así como la relevancia e impacto del acto administrativo en disputa, respaldan la posición de los demandantes, considerando además que por el sólo hecho de la formulación de cargos, los demandantes reclaman que se habría visto afectada su honra y su prestigio en su condición de oficiales de trayectoria que forman parte de



Foja: 1

Carabineros de Chile, que afecta su carrera funcionaria y su condición de oficiales activos, que justamente es el fundamento que invocan para la petición de la medida precautoria de suspensión del sumario administrativo, que fue acogida y se mantiene hasta la fecha.

Al respecto, de conformidad al segundo punto de prueba que fue incorporado, a solicitud de la demandada, esto es “*si los demandantes han sufrido perjuicio producto de la referida formulación de cargos*”, de la prueba testimonial rendida, a folio 108, de la declaración de los testigos Sr. Raúl Antonio Solís Rozas y Juan Arturo Narbona Ossandón, a la que se le confiere valor probatorio de conformidad a lo dispuesto en el artículo 384 N°2 del Código de Procedimiento Civil. El primer testigo declara que los demandantes sufrieron perjuicios desde el punto de vista de su honorabilidad, siendo oficiales generales con una conducta intachable que demostraron en el desempeño de sus cargos, atendido que fue de público conocimiento el 09/09/2020, enterándose todo el país que Contraloría estaba iniciando un proceso en su contra, a través de los medios de comunicación escritos, hablados y digitales, lo que obviamente conoció la opinión pública y sometiéndolos al escarnio público. Agrega que también les provocó perjuicio económico, desconociendo el monto, pues en el caso del general Mauricio Rodríguez no le fue reconocido su cargo como general subdirector de carabineros y el general Enrique Bassaletti no le fue reconocido su grado de general inspector. El segundo testigo mencionado declara que el perjuicio es moral, cuyo valor no tiene límite, pues la trayectoria de estos oficiales generales era impecable y de gran ejemplo para todo el personal de carabineros, y esto ha generado un daño incalculable para su prestigio y su honra.

En suma, en virtud de lo expuesto y considerando la evolución de la doctrina y jurisprudencia en torno a la legitimación activa, este tribunal concluye que los demandantes sí poseen la legitimación requerida para llevar adelante la presente acción de nulidad. Los argumentos presentados, respaldados por fallos judiciales y postulados doctrinales, confirman que los demandantes tienen una conexión directa y un interés legítimo en la impugnación del acto administrativo, en vista de las garantías constitucionales que se ven afectadas por su ejecución ilegal y carente de



Foja: 1

competencia, además de los perjuicios a su honra y carrera funcionaria; motivos suficientes para el rechazo de excepción analizada, tal como se declarará en definitiva.

VIGÉSIMO PRIMERO: Que mediante la presente acción, se reclama que se ha visto seriamente afectado el principio de juridicidad que involucra la supremacía de la Carta Magna y las Leyes, por parte de la Contraloría General de la República,

Al efecto, resulta procedente consultar la normativa vigente dispuesta por la Constitución de la República y las Leyes pertinentes.

Así, en el ámbito Constitucional, en el caso de marras, esencial resulta lo dispuesto en el inciso primero del artículo 6º *“Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República”*. El artículo 7º dispone que *“Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley. Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente de les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes”*. A su vez, el inciso segundo del artículo 101 de la Constitución Política de La República, dispone que *“Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública.”*

La **Ley N°18575.-** Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado, especialmente en sus artículos:

1º.- *El Presidente de la República ejerce el gobierno y la administración del Estado con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes.*

La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa,



Foja: 1

incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.

Artículo 2º.-“Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes.”

Respecto de Carabineros de Chile, también se debe estar a las normas dispuestas en su Ley Orgánica Constitucional N°18.961, que en su primer artículo prescribe: “1º.- *Carabineros de Chile es una Institución policial técnica y de carácter militar, que integra la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República y cumplir las demás funciones que le encomiendan la Constitución y la ley.*

Dependerá directamente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y se vinculará administrativamente con éste a través de la Subsecretaría del Interior.’

Artículo 2º.- Carabineros de Chile como cuerpo policial armado es esencialmente obediente, no deliberante, profesional, jerarquizado y disciplinado y su personal estará sometido a las normas básicas establecidas en la presente ley orgánica, su Estatuto, Código de Justicia Militar y reglamentación interna.

Artículo 2º quáter.- Carabineros de Chile, como institución integrante de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, se encuentra autorizado para hacer uso de la fuerza, cuando sea estrictamente necesaria y en la proporción o medida requerida para el desempeño de las funciones policiales.

Con todo, siempre en la medida de lo posible, se preferirá la utilización de medios no violentos antes de recurrir al uso de la fuerza.”



Foja: 1

El Código de Justicia Militar en su artículo segundo dispone que:
“Art. 2º Sin perjuicio de las facultades disciplinarias que las leyes y reglamentos militares confieren a los superiores sobre sus inferiores, corresponde asimismo a los Tribunales Militares el ejercicio de las facultades conservadoras, disciplinarias y económicas que les asigna este Código.

En cuanto a la normativa que rige a la Contraloría General de La República, en el inciso primero del artículo 98 de la Carta Magna, se dispone que: *“Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de La República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva”* .

Así, el mandato Constitucional nos reconduce hacia la Ley Orgánica Constitucional que regula su funcionamiento, **Ley N°10.336** (Decreto 2421) la que en el artículo primero fija su competencia, mandatándola a : *1º La Contraloría General de la República, independiente de todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado, tendrá por objeto fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de la Beneficencia Pública; verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas que tengan a su cargo fondos o bienes de las entidades indicadas y de los demás servicios o instituciones sometidos por la ley a su fiscalización y la inspección de las oficinas correspondientes; llevar la contabilidad general de la Nación; pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos; vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo y desempeñar, finalmente, todas las otras funciones que le encomiende esta ley y los demás preceptos vigentes o que se dicten en lo futuro, que le den intervención.*

Es el artículo 21º A, de la Ley en que se faculta a la Contraloría General a efectuar auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de



Foja: 1

las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa.

Conforme a lo anterior, a través de estas auditorías la ley mandata a la Contraloría General a: *“evaluará los sistemas de control interno de los servicios y entidades; fiscalizará la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, particularmente, las que se refieren a la ejecución presupuestaria de los recursos públicos; examinará las operaciones efectuadas y la exactitud de los estados financieros; comprobará la veracidad de la documentación sustentatoria; verificará el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos y formulará las proposiciones que sean adecuadas para subsanar los vacíos que detecte.*

El Contralor General establecerá las normas que regularán la forma, el plazo y las modalidades de las auditorías que le corresponda efectuar al organismo fiscalizador....”

Artículo 21° B. *“La Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas”*

A su vez, en el Título VIII.- se regulan la forma de efectuar las investigaciones y los sumarios.

VIGÉSIMO SEGUNDO: Que, expuesto el marco normativo, es menester hacerse cargo de las imputaciones que efectúan los actores al demandado, en cuanto a que por mandato constitucional y legal, estaba impedido, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, de evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas administrativas.

Acerca del sentido y alcance de las expresiones *mérito* y *conveniencia*. Constituye un asunto medular en autos el esclarecimiento de si la Contraloría General de la República gozaba de facultades suficientes para incoar el sumario administrativo tantas veces reseñado en contra de las demandantes.

Así, y en ese contexto, es que las demandantes han sostenido que la demandada carecería de aquellas facultades, en razón de lo preceptuado por el artículo 21 B del Decreto 2421 que fija el texto refundido de la Ley de



Foja: 1

Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, norma que preceptúa que *“La Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.”*

En razón de lo anterior, es que será menester esclarecer el sentido y alcance de las expresiones *mérito* y *conveniencia*, a fin de ahondar en la eventual competencia o incompetencia de la demandada para haber intervenido en los actos administrativos impugnados.

Para estos efectos, será relevante tener en consideración aquel instrumento signado bajo el numeral 2) del motivo décimo tercero, este es el informe en derecho realizado por don Eduardo Soto Kloss, el cual fue reconocido por su autor en estrados en aquella declaración testimonial signada bajo el numeral 22) del idéntico, motivo, y que en consecuencia, será valorado conforme lo dispuesto por los artículos 346 N°1 del Código de Procedimiento Civil.

Que, del examen del informe reseñado, es posible apreciar que el autor, quién goza de reconocimiento a sus postulados doctrinales, advierte que el término *mérito* es un término italiano que en aquel idioma significa “oportuno”, esto es, *“que se hace o sucede en tiempo a propósito y cuando conviene”*, conforme el diccionario de la Real Academia Española. Al respecto, explica en su página 10 que *“La idea de “oportuno” predicado de un acto o de un hecho o de una actividad u operación (e incluso una omisión) concierne al momento, al instante, al tiempo, en que se adopta y se aplica (o se prevé para producir efectos) a fin de satisfacer una determinada necesidad pública concreta, específica. (...) Es decir, si no es oportuno ese acto administrativo, hecho, actividad u operación de la Administración, significa que esa decisión adoptada no ha cumplido su finalidad, cual es la de actuar “en el momento preciso que se produce” esa necesidad pública, con una decisión, medida, actividad u operación que la satisfaga de manera real, verdadera y concreta”*.

Que, por su parte, sostiene que el término *conveniencia* refiere a la *“correlación y conformidad entre dos cosas distintas”*, e incluso a la *“utilidad, provecho”* conforme el diccionario de la Real Academia Española. Profundiza señalando que la idea de conveniencia conduce a la de



Foja: 1

“idoneidad” de la decisión para obtener la finalidad a la cual se dirige o destina, esto es satisfacer una necesidad pública, y advierte en su página 10 y ss. que *“A ello apunta, precisamente, esa “correlación y conformidad entre dos cosas distintas” a que hace referencia la noción, según el Diccionario de la lengua citado. Esa “correlación” es lo que aquí se da entre medio y fin, “fin” que es la satisfacción de una necesidad pública específica existente en la realidad en un momento (tiempo/cuando) determinado, y el “medio” para satisfacerla que es la decisión adoptada por un órgano administrativo atribuido de esa función”.*

En otras palabras, la conveniencia de las decisiones políticas y administrativas que adopte la Administración refiere a la “decisión” misma, en cuanto a que ella sea el medio idóneo, adecuado y pertinente para satisfacer la necesidad pública que tiene dichos órganos como deber jurídico impuesto por la Ley.

En definitiva, es que puede concluirse que los términos “mérito” y “conveniencia” que utiliza el artículo 21 B analizado *“(…) significan –vistos su origen y la historia fidedigna de su establecimiento- respectivamente, “oportunidad”, y “adecuación”, “idoneidad”, “eficacia” de las decisiones políticas o administrativas de las autoridades de la Administración del Estado*”; ámbitos que conforme la norma analizada se encuentran fuera del ámbito competencial del control de legalidad y de la función de auditoría de la Contraloría General de la República, por expresa disposición normativa que obliga y limita expresamente al ente Contralor.

VIGÉSIMO TERCERO: El control del orden público y su relación con los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas y administrativas. Que, tras un análisis exhaustivo de los cargos presentados, los cuales se encuentran debidamente reseñados bajo el numeral 3) del motivo décimo sexto precedente, es que este Tribunal constata que los mismos versan sobre presuntas omisiones que emanan del ejercicio del control del orden público. Incluso se lee que el reproche que se les imputa en los cargos que finalmente resultan formulados a los tres Generales de Carabineros Sr. Bassaletti, Sr. Rodríguez y Sr. Corvalán, es el de *“no haber adoptado acciones o medidas oportunas y suficientes para...”*. Y al efecto vale plantearse varias interrogantes,



Foja: 1

¿cuál es el alcance de esta imputación?, ¿qué significa en los hechos que se investigaron, no haber adoptado acciones o medidas oportunas y suficientes para...? ¿cómo debieron actuar para el resguardo del orden público? ¿quién determina aquello?.

En este contexto, es necesario abordar el tema del control del orden público y su relación con los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas.

El control del orden público se refiere a la actividad llevada a cabo por los elementos policiales en el marco de la administración, y tiene como finalidad principal salvaguardar la seguridad y el orden interior del Estado. Es fundamental destacar que este control busca prevenir cualquier acto que pueda atentar contra dicho orden, evitando la ocurrencia de disturbios y sucesos que puedan perturbar la tranquilidad y la seguridad de la comunidad.

En relación con la presente controversia, es relevante destacar que las labores de control de orden público obedecen a un ámbito que se enmarca en los aspectos de mérito y conveniencia de las decisiones políticas o administrativas. Esto se debe a que, en la ejecución de dichas labores, las autoridades encargadas deben tomar decisiones basadas en su juicio y apreciación de la situación, evaluando la oportunidad y adecuación de las acciones a emprender para mantener el orden público y garantizar la seguridad de la ciudadanía.

Dichas decisiones pueden incluir la autorización o restricción de manifestaciones públicas, el despliegue de fuerzas policiales, la adopción de medidas preventivas, entre otras. En este sentido, la evaluación de la oportunidad y eficacia de estas decisiones está inherentemente vinculada a cuestiones de mérito y conveniencia. Las autoridades deben sopesar factores como el riesgo para la seguridad pública, la protección de los derechos de los ciudadanos y la preservación del orden y paz social.

Por lo tanto, se debe reconocer que el control del orden público es una actividad en la que las autoridades tienen un amplio margen de apreciación para tomar decisiones basadas en su juicio y conocimiento de la situación. Estas decisiones pueden ser objeto de escrutinio y crítica, pero, en



Foja: 1

última instancia, la evaluación de su oportunidad y conveniencia está reservada a las autoridades competentes.

Además, el hecho de que la manera en que el contingente policial deba utilizar ciertos medios y herramientas de control del orden público, se encuentre regulada por protocolos como el Decreto 1364, la Circular 1832 y la Orden General 2635 de 2019 Carabineros de Chile, no transforma la función y labor de control del orden público en una actividad controlable por la Contraloría de la República en el marco de los controles y auditorías que realiza sobre la administración del Estado. Lo anterior, en cuanto dichas regulaciones son de carácter interno del Ministerio del Interior y de Carabineros de Chile y están enmarcadas dentro de las potestades jerárquicas de Carabineros, no excluyéndose de su naturaleza de actividad de mérito y conveniencia que le es inherente.

VIGÉSIMO CUARTO: La influencia de los aspectos de mérito y conveniencia en las decisiones administrativas y protocolos de uso de la fuerza en el control del orden público. Que, el análisis de los aspectos de mérito y conveniencia en el contexto de las decisiones administrativas y protocolos de uso de la fuerza en el marco del control del orden público no se limita exclusivamente a las altas autoridades del Ministerio del Interior y Seguridad Pública o a los directivos de Carabineros de Chile. Más bien, estos aspectos se difunden y permean a lo largo de toda la estructura policial, incluyendo al contingente policial que se encuentra en la primera línea, encargado de mantener el orden público en las calles y territorios de la nación.

Que, en este sentido, el principio de mérito y conveniencia no constituye una mera formalidad legal, sino que se erige como una consideración pragmática que constantemente se hace presente en la labor de control del orden público. Así, si bien las decisiones de alto nivel establecen directrices generales, es en el campo o terreno de acción, donde se materializa esta ponderación de mérito y conveniencia. En este sentido, los miembros del contingente policial, aquellos que se encuentran en la primera línea frente a las amenazas al orden público, se ven constantemente enfrentados a la necesidad de evaluar y calificar las amenazas y resistencias que enfrentan, tomando decisiones que involucran el uso de la fuerza.



Foja: 1

Así las cosas, los miembros del contingente policial se convierten en actores clave en la evaluación de mérito y conveniencia en tiempo real. Cada situación en la calle o en un evento público presenta un conjunto único de desafíos, y los policías deben equilibrar la necesidad de mantener el orden público con la responsabilidad de no emplear más fuerza de la necesaria. Esto implica la toma de decisiones operativas que pueden ir desde la restricción pacífica de manifestantes hasta el uso de medidas más enérgicas en situaciones de amenaza grave.

En este marco, deberá advertirse que en las normas regulatorias del ejercicio de la función de control del orden público que deben ser observadas por las demandantes es posible apreciar que las consideraciones de mérito y conveniencia no solo informan los ámbitos decisionales de las autoridades ministeriales y de la plana superior de Carabineros de Chile, sino que impregnan a sus niveles inferiores, llegando hasta el contingente policial encargado de enfrentar directamente las amenazas al orden y a la paz social, en el momento y en las condiciones en que se presentan.

VIGÉSIMO QUINTO: Que, a este respecto, y a modo de ejemplo, podemos enumerar las siguientes normas que denotan la existencia de ámbitos de mérito y conveniencia en los diversos niveles del funcionamiento policial con ocasión de la función de control del orden público:

1) Decreto N°1086 Sobre Reuniones Públicas: Su artículo 1° preceptúa que las personas que deseen reunirse podrán hacerlo pacíficamente y sin permiso previo, siempre que ello sea sin armas, y su artículo 2 enuncia un conjunto de disposiciones que regirán dichas reuniones. En este contexto, el artículo 2° preceptúa en su numeral e) que “*Si llegare a realizarse alguna reunión que infrinja las anteriores disposiciones, **podrá ser disuelta** por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública*”. Asimismo, su numeral f) preceptúa que en caso de verificarse dichas reuniones con armas “*(...) las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública ordenarán a los portadores entregar esos utensilios, y si se niegan o se producen situaciones de hecho, **la reunión será disuelta***”.

2) Decreto N°1364 que establece disposiciones relativas al uso de la fuerza en las intervenciones policiales para el mantenimiento del orden público: Su artículo primero establece en su numeral 7) que “*Los*



Foja: 1

*funcionarios policiales no podrán hacer uso de la fuerza en contra de personas detenidas, **salvo cuando sea estrictamente necesario** para concretar la detención, para mantener la seguridad y el orden en las unidades policiales o cuando esté en peligro la integridad física de alguna persona.”*

3) Circular N°1832 sobre el Uso de la Fuerza: Esta norma comienza enumerando ciertos principios en los cuales también es posible apreciar ámbitos decisionales determinados por la aplicación de criterios de mérito y conveniencia. Así, al referirse al Principio de Necesidad, preceptúa que “*El personal de Carabineros en el desempeño de sus funciones debe utilizar, **en la medida de lo posible**, medios no violentos antes de recurrir al uso de la fuerza, correspondiendo hacer uso de esta **cuando los otros medios resulten ineficaces o no garanticen el logro del resultado previsto (...)**”.* Por su parte, con ocasión del Principio de Proporcionalidad, preceptúa que “*(...) **debe haber un equilibrio** entre el grado de resistencia o de agresión que sufre un Carabinero y la intensidad de fuerza que se aplica para lograr que la persona se someta al control policial (...)*”.

A su vez, su párrafo IV titulado “Uso diferenciado y gradual de la fuerza” hace presente que la función policial, especialmente la preventiva, impone la necesidad de someter a personas a un control policial autorizado por Ley, personas que pueden adoptar diversas actitudes frente a las indicaciones de la autoridad policial, las que van desde la normal cooperación en el mantenimiento del orden público, hasta la adopción de una posición de resistencia, o incluso de agresión.

En este contexto, la norma preceptúa que “*La colaboración o resistencia de una persona que está siendo controlada puede darse en cinco niveles (...) Frente a los distintos niveles de oposición o agresión, se pueden distinguir iguales niveles de fuerza que el personal de Carabineros debe emplear, **con criterio diferenciados y con una intensidad progresiva para vencer la resistencia o repeler la amenaza (...)**”.* Así, del examen de los niveles es posible apreciar que su apreciación y calificación in situ corresponderá, a lo menos en una proporción relevante de los casos, al funcionario que enfrenta la amenaza de manera directa, lo cual evidentemente se encuentra determinado por juicios fundados en los



Foja: 1
criterios de mérito y conveniencia.

En idéntica dirección la norma preceptúa que “Una representación esquemática de la correspondencia entre niveles de resistencia o agresión y nivel de fuerza policial para tener esta oposición al control policial, se encuentra en el “*Modelo para el uso de la Fuerza Policial de Carabineros del Cuadro 1. (...) Se debe tener presente que este cuadro presenta un esquema de niveles de uso de la fuerza que **puede aumentar o disminuir de acuerdo a la oposición o resistencia que enfrente el Carabinero**”, añadiendo la norma que “**No se trata de una escala lineal e inevitablemente ascendente. Por el contrario, se debe considerar siempre que la fuerza debe disminuir si la resistencia de la persona sujeta al control o actuar policial también decrece. Asimismo, no se debe olvidar que el Carabinero debe mantener un diálogo permanente que le permita manejar la situación en cada uno de los niveles.**”*

4) Orden General N°2635 de 2019 que establece protocolos para el mantenimiento del orden público: Esta norma contiene diversos protocolos que en la especie revisten interés y se tornan aplicables en el marco de las conductas omisivas imputadas a las demandantes, que como ya se dijo son “**...por no haber adoptado acciones o medidas oportunas y suficientes para...**”y que han sido representadas por la Contraloría General de la República mediante el sumario incoado, y de las cuales también se desprende la existencia de ámbitos discrecionales que descansan en motivos de mérito y conveniencia.

A modo de ejemplo, en el Protocolo N° 2.7 sobre el “Empleo de disuasivos químicos” se establece que en el sector central de las ciudades estará restringido el uso de dispositivos granadas de mano y/o cartuchos lacrimógenos, los que “(...) **sólo se utilizarán frente a necesidades imperiosas** (...)”, especificándose que “**De acuerdo a la actitud de la manifestación se hará el uso gradual de los gases con el fin de conseguir el objetivo visual y psicológico definido**”.

Por su parte, en el Protocolo N° 2.8 sobre el “Empleo de escopetas antidisturbios” se establece que el empleo de la escopeta antidisturbios “(...) **deberá ser consecuencia de una aplicación necesaria, legal, proporcional y progresiva de los medios, cuando el efecto de otros elementos tales**



Foja: 1

como agua, humo, gases y otros resulten insuficientes o el nivel de agresividad **haga aconsejable su utilización** (...). A lo anterior, se añade que “**Se deberá considerar en todo momento por parte del usuario aspectos como la distancia entre el tirador y la muchedumbre, las características del lugar (...), o si en la muchedumbre se encuentran participando niños, niñas o adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores (...) con la finalidad de evaluar el tipo de munición a utilizar o la conveniencia de su uso**”.

A su vez, el Protocolo N° 2.5 sobre el “Trabajo del vehículo lanza agua” preceptúa que “*El agua se utilizará contra grupos específicos de manifestantes en aquellos casos en que éstos no acogieren la advertencia/sugerencia hecha por el personal policial de retirarse del lugar. Se evitará que se generen lesiones en las personas considerando el uso diferenciado y gradual de los medios*”.

Finalmente, el Protocolo N° 4.1 sobre el “Ingreso a establecimientos educacionales de enseñanza básica y media para la detención de manifestantes en comisión de delitos flagrantes” se establece que el personal de Carabineros deberá “**Distribuir racional y tácticamente los medios para el ingreso**”, especificándose que “*Tratándose de Establecimientos Educacionales de enseñanza básica y media, se evaluará por parte del Jefe del Servicio o Dispositivo, la conveniencia del uso de elementos disuasivos inocuos (...) los disuasivos químicos sólo se utilizarán con un criterio restrictivo y cuando sea necesario y exista peligro para la integridad física de las personas o de los funcionarios policiales (...)*”.

De la transcripción de estas conductas normadas, que son las que deben desplegar las fuerzas de orden ante las diversas situaciones descritas, se evidencia que la gran mayoría de ellas se trata de acciones **de mérito y conveniencia** en los diversos niveles del funcionamiento policial con ocasión de la función de control del orden público.

VIGÉSIMO SEXTO: Otras perspectivas dogmáticas. Que, además, será pertinente tener en consideración aquello consignado el instrumento signado bajo el numeral 3) del motivo décimo tercero precedente, este es el informe en derecho que figura evacuado por Gustavo Fiamma Olivares, en su calidad de abogado y doctor en Derecho, relativo a



Foja: 1

la competencia que tendrían autoridades ajenas a la Administración Militar del Estado para instruir Investigaciones Administrativas encaminadas a establecer hechos que pudieren dar lugar a la aplicación de sanciones disciplinarias al personal militar.

Del examen del instrumento, es posible apreciar que aquel discurre sobre la perspectiva de que las Fuerzas Armadas gozan de una potestad disciplinaria, exclusiva y excluyente, según se desprende de lo preceptuado por el artículo 1, inciso tercero, de la Ley N°18.948, conforme al cual *“Derivado de las particulares exigencias que impone la función militar y la carrera profesional, los organismos y el personal que la desarrollan, así como sus institutos de formación profesional, se ajustarán a normas jurisdiccionales, disciplinarias y administrativas que se establecen en esta ley y en la legislación respectiva.”*

Al respecto, se indica que aquella norma constituye la cabeza del grupo normativo que constituye el régimen disciplinario especial de las Fuerzas Armadas, y se esgrime que ello guarda relación con el propósito constitucional de asegurar la independencia y estabilidad de las Fuerzas Armadas, manteniéndolas al margen de la política. Así, en perspectiva del autor, es por ello que el inciso final del artículo 1° reseñado remite la responsabilidad administrativa a los reglamentos de disciplina y ordenanzas generales de las respectivas instituciones, al preceptuar que *“El personal que infrinja sus deberes u obligaciones incurrirá en responsabilidad administrativa conforme lo determinen los reglamentos de disciplina y las ordenanzas generales de las respectivas Instituciones, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pueda afectarle”*.

Junto a lo anterior, el autor postula que las sanciones disciplinarias deben ser aplicadas mediante el procedimiento establecido previamente al efecto, el cual se erige como presupuesto de validez, siendo aquel procedimiento no otro que el señalado en los artículos 1° de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, cuando aquel se remite a los reglamentos de disciplina y las ordenanzas generales de las respectivas instituciones, y el artículo 155 del DFL N°1 de 1997, cuando aquel se remite al Reglamento de Investigaciones Sumarias.

Dicho lo anterior, el autor esgrime que **ninguna norma legal, en**



Foja: 1

forma expresa, atribuye facultades a la autoridad militar para resolver sumarios administrativos o investigaciones sumarias instruidas por las autoridades de la Administración Civil del Estado, debiendo al efecto tenerse presente la prohibición contenida en el artículo 7, inciso segundo, de la Constitución Política de la República, conforme al cual “*Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes*”, norma cuya transgresión conlleva la nulidad del Acto. Del mismo modo, esgrime que **en el régimen de las Fuerzas Armadas no se prevé que dichas sanciones puedan ser aplicadas mediante sumarios instruidos por la Contraloría General de la República.**

En suma, el autor arriba a las siguientes conclusiones, de interés para la causa:

1.- El régimen jurídico disciplinario de las Fuerzas Armadas es netamente militar. Por tal motivo, la propia Constitución Política de la República remite el derecho de defensa de los integrantes de las Fuerzas Armadas a lo que dispongan sus estatutos; y, la ley orgánica constitucional, a los reglamentos y ordenanzas de disciplina. Por su parte, el Estatuto del Personal señala que las sanciones se aplicarán de acuerdo al Reglamento de Investigaciones Sumarias, remitiéndose a la vez al Código de Justicia para los efectos de las sanciones. Dicho régimen disciplinario, deja en claro quiénes son los titulares de la potestad disciplinaria, las sanciones y el procedimiento mediante el cual éstas se aplicarán. En consecuencia, las sanciones no podrán aplicarse por medio de otros procedimientos.

2.- El régimen jurídico disciplinario establecido en la ley de la Contraloría fue concebido para la Administración Civil del Estado. Y así lo entendió esta Entidad de Control por muchos años, desde 1932 hasta 2008, aduciendo no tener competencia para ordenar sumarios en el ámbito de las Fuerzas Armadas.

3.- Ocurre que las normas de las Fuerzas Armadas se elaboraron teniéndose en consideración esa doctrina jurisprudencial, de modo que la potestad disciplinaria no se podría ejercer hoy sino en conformidad a los



Foja: 1

procedimientos internos propios, de acuerdo con la letra y el espíritu de dicha legislación. (...)

*7.- En definitiva, podemos concluir que **no es jurídicamente procedente la intervención de actividades ajenas a la Administración Militar para instruir investigaciones administrativas**”.*

Que, así las cosas, al margen de que no podrá otorgarse a este instrumento mayor valor probatorio a aquel establecido mediante el artículo 346 N°3 del Código de Procedimiento Civil y 1702 del Código Civil –en razón de no haber sido reconocido por el tercero que figura suscribiéndolo–; teniendo en consideración que este instrumento ha sido reseñado de manera meramente referencial e ilustrativa; y advirtiéndose desde ya que su contenido no ha sido tenido en consideración para efectos de resolver lo medular de la Litis; lo cierto es que este refiere normas jurídicas vigentes que deben ser consideradas y cumplidas, y del examen de sus postulados es posible advertir que los pareceres e interpretaciones fundamentales coinciden con aquellas esgrimidas por este Tribunal en los motivos precedentes, circunstancia que viene en reafirmar lo ya latamente razonado, confirmado su corrección y conformidad a derecho.

VIGÉSIMO SÉPTIMO: Conclusiones. Que, luego de un detenido análisis normativo y considerando los argumentos presentados en los motivos precedentes, esta sentenciadora llega a las siguientes conclusiones preliminares, que arrojan luz sobre el caso en cuestión:

a. En primer lugar, se establece de manera categórica que el control ejercido por la Contraloría General de la República en asuntos relacionados con las Fuerzas Armadas es de índole civil. Esta distinción es esencial para comprender la correcta delimitación de las competencias y responsabilidades en el ámbito de la administración pública. Las FFAA, por su parte, ejercen su propio control jerárquico en conformidad con las normas jurídicas de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, así como el Código de Justicia Militar.

b. En segundo lugar, es importante subrayar que las normas que rigen las FFAA están estructuradas sobre la base de esta división de competencias. Las disposiciones legales establecen de manera clara y precisa que las sanciones disciplinarias y el procedimiento para aplicarlas se



Foja: 1

encuentran bajo la competencia exclusiva de las autoridades militares. Esta estructura legal respalda la autonomía y la jerarquía interna de las FFAA, preservando la independencia de estas instituciones y su capacidad para tomar decisiones en el ámbito disciplinario.

c. En tercer lugar, esta división de competencias es coherente con la noción de que el control del orden público, una de las funciones principales de las FFAA, involucra aspectos de mérito y conveniencia. Al respecto, ha sido posible establecer que estos aspectos no se limitan únicamente a la cúspide de las administraciones castrenses, sino que se extienden hasta el personal de base, que también toma decisiones de mérito y conveniencia en su actuación. Esto se evidencia en la Circular N°1832, que establece principios fundamentales para el uso de la fuerza en el contexto del control del orden público.

d. En cuarto lugar, es necesario advertir la ausencia de antecedentes de sumarios similares dirigidos contra Carabineros en el marco de disturbios en el orden público. En este sentido, incluso en los años finales de la dictadura militar, o en los años siguientes a la recuperación de la Democracia, no se conocen casos en los que la CGR haya iniciado sumarios administrativos analogables, sobre la base de una tesis similar. Este hecho refuerza la idea de que la CGR históricamente reconoció su falta de competencia en asuntos relacionados con las FFAA, en actuaciones que deben ser consideradas de mérito y de oportunidad.

Lo anteriormente concluido y razonado, también encuentra sustento en lo que declara en estrados a éste respecto, como testigo, el ex Contralor General de la República don Arturo Aylwin Azocar al declarar *“Mientras yo fui contralor general de la República durante todos los años en que también fui abogado de la Contraloría, decir exactamente por 46 años de mi vida profesional, tuve claridad absoluta en el sentido de que contraloría solo ejerce uno un control de legalidad y no de conveniencia y oportunidad en consecuencia en todas mis actuaciones respeté rigurosamente este principio.”* Prueba que se valora de conformidad a lo dispuesto en el artículo 384 N°1 del Código de Procedimiento Civil.

e. En quinto lugar, es fundamental comprender que, el hecho de que el modo en que se ejercen ciertas facultades en el marco del ejercicio de una



Foja: 1

actividad que está regulada normativamente, no implica per-sé, que ello faculta a la Contraloría a ejercer su control de legalidad, toda vez que por el hecho que se encuentre reglado, no altera necesariamente su naturaleza de ser una situación de mérito y oportunidad, máxime si se trata de funciones fundamentales del ejercicio del poder en el Estado de Derecho, como lo es la función de control del orden público, cuyo ejercicio comprende necesariamente las labores de evaluación, calificación y adopción de medidas tendientes a satisfacer de manera idónea las amenazas enfrentadas.

En resumen, en concepto de esta sentenciadora, el control del orden público y la forma de enfrentarlo con mayor o menor éxito por parte de los Carabineros de Chile, o las personas llamadas por ley a ello, es una función que involucra aspectos de mérito y conveniencia, y las regulaciones internas de Carabineros formuladas a nivel ministerial o administrativo, que si bien se establecen para acatarlas y ponerlas en práctica, no alteran esta naturaleza.

Lo anterior, en ningún caso implica que las fuerzas de orden no se equivoquen en su actuar al momento de ejercerlas, o lo hagan indebidamente, u omitan tomar decisiones acertadas para cumplir con el fin que están llamados a cumplir, lo que en el caso de su ocurrencia, implicaría por cierto un reproche necesario y la persecución de su responsabilidad funcionaria, por las entidades llamadas por la ley a ejercerlas, pero atendido que se trata de situaciones o decisiones **de mérito y conveniencia** en los diversos niveles del funcionamiento policial con ocasión de la función de control del orden público, entonces y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 21 letra B de la Ley 10.336, le estaría vedado a la Contraloría ejercer su control de legalidad. La Contraloría General de la República, ante las denuncias recibidas, debió canalizarlas a las entidades respectivas, especialmente ante el alto mando de Carabineros de Chile, y por último ante el Ministerio encargado de la Seguridad Pública (inciso 2º del art. 101C.P.R)

Por lo tanto, esta función, en la forma que viene expuesta, no está sujeta al control de legalidad de la Contraloría de la República en el ejercicio de sus funciones de control y auditoría sobre la administración del



Foja: 1

Estado. En virtud de lo expuesto, se concluye que **la Contraloría General de la República carecía de competencia para incoar en primer término el sumario administrativo en cuestión, y por tanto todos los actos que fueron su consecuencia, y por cierto la resolución de formulación de cargos en contra de los demandantes.**

VIGÉSIMO OCTAVO: Acerca de la nulidad de derecho público. Que es menester dejar asentado que la nulidad de derecho público ha sido concebida dentro de nuestro ordenamiento jurídico como un mecanismo instrumental adscrito al principio de juridicidad en que se deben inspirar las actuaciones de los órganos del Estado, de acuerdo con lo prescrito en los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental y 2° de la Ley N° 18.575 de 1986, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuya consecuencia se traduce en la ineficacia de lo obrado en contravención a ese criterio orientador de la actividad estatal.

Que según puede colegirse de lo enunciado en las normas recién citadas y como reiteradamente lo ha sostenido la Corte Suprema, los vicios que pueden eventualmente provocar la nulidad de un acto administrativo son la ausencia de investidura regular del órgano respectivo, la incompetencia de éste, la inexistencia de motivo legal o motivo invocado, la existencia de vicios de forma y procedimiento en la generación del acto, la violación de la ley de fondo atinente a la materia y la desviación de poder.

De esta manera, conforme con los antecedentes consignados en los fundamentos anteriores de este fallo, es incuestionable que de las irregularidades que se atribuyen a los actos administrativos, la alegada en este proceso es aquella referida a la incompetencia del órgano respectivo.

VIGÉSIMO NOVENO: Acerca de la incompetencia de la Contraloría General de la República y la anulabilidad del acto impugnado. Que tal como se ha advertido en la parte expositiva de esta sentencia, la actora ha venido en solicitar la declaración de la nulidad de derecho público de la formulación de cargos efectuada con fecha 9 de septiembre de 2020 emitida por el fiscal instructor don Carlos Muñoz Soto, en el Sumario Administrativo iniciado por la Contraloría General de la República mediante Resolución Exenta N° 04427-2019, dejando sin efecto



Foja: 1

todas las piezas de la investigación sumarial y la formulación de cargos dictada en contra de los demandantes, fundada en la incompetencia de la demandada para la ejecución de los actos administrativos objeto de la Litis.

Que, tal como ya se ha advertido en motivos anteriores, la “conveniencia” de las decisiones políticas y administrativas que adopten los órganos de la Administración refiere a la “decisión” misma, en cuanto a que ella sea “el medio” idóneo, adecuado y pertinente para satisfacer la necesidad pública que tiene dichos órganos como deber jurídico impuesto por ley.

En este contexto, son precisamente las apreciaciones, ponderaciones y evaluaciones relacionadas con el "momento" de la acción y las "medidas" a tomar, similares a las que se abordan en el sumario en cuestión, las que el legislador orgánico constitucional del año 2002, mediante la introducción del artículo 21 B a través de la Ley 19.817 en la Ley 10.336, Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República, ha prohibido de manera categórica evaluar tanto en su función de control de legalidad como en su función de auditoría.

En esta dirección, debe advertirse que cuando el legislador preceptúa que la Contraloría General de la República “no podrá evaluar los aspectos de mérito o conveniencia” no solo ha creado una norma prohibitiva sino que, además, está disponiendo algo mucho más fuerte para el Derecho Público chileno, como es que la Contraloría carece de competencia para hacerlo, estando entregado a otros órganos del Estado, que en el caso de Carabineros de Chile, corresponde al Director General de Carabineros, además del Ministerio del Interior y finalmente al Presidente de La República.

En efecto, es en este supuesto en el cual la Constitución Política de la República acude con su presencia normativa fundamental a través de una disposición que se inserta en la más antigua tradición de nuestro derecho patrio, como es aquella contemplada en el artículo 160 de la Constitución de 1833, el cual ha traspasado toda nuestra historia institucional y constitucional, rigiendo como artículo 4 en la Constitución de 1925, y hoy perfeccionada en la Constitución de 1980 a través de su artículo 7, el cual



Foja: 1

se erige como la regla medular del derecho público chileno y como la base del principio de juridicidad, en cuanto pilar fundamental de nuestro Estado de Derecho, y conforme al cual *“Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.”*

Así, dicha norma no constituye una mera disposición programática ni una declaración de principios sin efecto práctico, sino que se trata de una norma que a contar de su establecimiento en 1833 ha tenido aplicación práctica por parte de los Tribunales de Justicia, teniendo en consideración que ella misma ha previsto el efecto de su vulneración, al establecer con precisión en su actual inciso tercero que *“Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.”*

En suma, es posible concluir que toda pretensión de la Contraloría General de la República de evaluar aquellos aspectos de mérito, oportunidad y conveniencia, como ha acontecido en autos, **adolece de nulidad, y en la especie, de nulidad de derecho público, ipso iure**, insubsanable e imprescriptible. Así, resulta que la actuación impugnada y atribuible a la demandada, situada en el derecho público, carece de toda imperatividad, desde que ha invadido un terreno en el que carece de competencia, y al carecer de competencia ha actuado fuera del Derecho a través de una **vía de hecho**, siendo en consecuencia nula, además de reprochable viniendo de un órgano de administración del estado que está conminado a respetar la Constitución y las Leyes.

TRIGÉSIMO: Consideraciones dogmáticas. Que, a mayor abundamiento, la conclusión acerca de las consecuencias jurídicas del actuar de la demandada, esta es la nulidad de derecho público de las actuaciones impugnadas, encuentra sustento dogmático en el informe en derecho reseñado bajo el numeral 2) del motivo décimo tercero, este es el informe confeccionado por don Eduardo Soto Kloss, el cual será valorado conforme la manera ya indicada en motivos anteriores.

Así, de sus razonamientos y postulados podrá tenerse por establecido lo siguiente:



Foja: 1

a) Que, “*El texto del artículo 21 B mencionado prohíbe expresa y tajantemente que la Contraloría General de la República, tanto en su función de control de legalidad como en la auditoría, “evalúe” aspectos de mérito y conveniencia de las decisiones políticas o administrativas*”;

b) Que, “*La disposición prohibitiva del artículo 21 B analizado significa que la Contraloría General de la República carece de competencia para evaluar esos aspectos de mérito y competencia en sus funciones de control de legalidad como en las de auditoría*”, lo cual “*(...) significa que no posee poder jurídico alguno (potestades) para evaluar dichos aspectos de mérito y conveniencia de las decisiones políticas o administrativas, ya que ley alguna se las ha atribuido, siendo que, por el contrario, la ley ha establecido, de modo expreso, para que no exista duda alguna, que carece de tales potestades*”;

c) Que, “*De pretender la Contraloría General de la República “evaluar” en esos aspectos de mérito o de conveniencias, actos, hechos, actividades, operaciones e incluso omisiones de la Administración del Estado –decisiones políticas o administrativas- **incurre ipso iure en un acto contrario a Derecho, es decir nulo**, puesto que al infringir el artículo 21B indicado viola en el mismo instante la Constitución Política de la República, que establece la nulidad constitucional de todo acto que la contraviene (artículo 7º, inciso 3º)*”;

d) Que, “*De producirse tal pretensión ilegal e inconstitucional de la Contraloría General de la República se produce una “**vía de hecho**”, proscrita por el Derecho, **pues significa actuar sin poder jurídico alguno que le haya sido conferido**, es decir significa actuar “fuera del Derecho”, “sin competencia”, **situación que se puede producir tanto en un dictamen (...) como incluso si se pretende instruir procedimientos disciplinarios –sumarios administrativos- para perseguir responsabilidades de autoridades o funcionarios de la Administración**”.*

TRIGÉSIMO PRIMERO: Que, atendido lo expuesto, todo lo que ha sido razonado y concluido precedentemente, es que se decidirá en lo resolutive que:

1.- Se rechazará la excepción opuesta por la demandada y fundada en



Foja: 1

la improcedencia de la demanda por no concurrir vicios en el acto administrativo que afectaren su validez.

2.- Se acogerá la demanda intentada a folio 1 de autos, declarándose la nulidad de derecho público de la formulación de cargos efectuada con fecha 9 de septiembre de 2020 emitida por el fiscal instructor don Carlos Muñoz Soto, en el Sumario Administrativo iniciado por la Contraloría General de la República mediante Resolución Exenta N° 04427-2019, dejando sin efecto todas las piezas de la investigación sumarial y la formulación de cargos dictada en contra de los Generales señores Mauricio Rodríguez Rodríguez, don Enrique Bassaletti Riess, don Jean Camus Dávila, don Hugo Zenteno Vásquez, don Eduardo Monras Álvarez, don Jorge Ávila Corvalán, General (r) de Carabineros de Chile, Jorge Valenzuela Hernández, General (r) de Carabineros de Chile, atendida la incompetencia de la demandada para instruir el sumario administrativo en la especie incoado en contra de contingente de Carabineros de Chile, al carecer de la potestad disciplinaria para evaluar y sancionar actos de mérito o de conveniencia propios de la función policial en el marco del control del orden público, actuando en contravención del artículo 21 letra b) de su propia ley orgánica, desplazando al juez natural competente, el General Director de Carabineros, y en último término al Presidente de la República.

TRIGÉSIMO SEGUNDO: Acerca de los demás medios probatorios. Que la restante prueba descrita y no ponderada en especial, en nada altera lo que viene decidido.

TRIGÉSIMO TERCERO: Costas. Que finalmente, en lo que respecta a las costas de la causa, la demandada será condenada en ellas, atendido el hecho de haber resultado totalmente vencida.

Por estas consideraciones, y atendido lo dispuesto en los artículo 6 y 7, artículo 101, todos de la Constitución Política de la República; artículos citados de la Ley N°18.575; artículos citados y pertinentes de la Ley N°18.961; Ley N° 10.336; artículos 1437, 1610, 1682, 1698, 1700, 1702, 1712 y 1713 del Código Civil; artículos 160, 170, 173, 254, 342, 346, 357, 358, 399, 400 y 402 del Código de Procedimiento Civil; artículo 3 de la Ley 19.880 sobre Bases del Procedimiento Administrativo; artículo 21 B del



Foja: 1

Decreto 2421 que fija el texto refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República; artículos 1 y 2 del Decreto N°1086 Sobre Reuniones Públicas; artículo primero del Decreto N°1364 que establece disposiciones relativas al uso de la fuerza en las intervenciones policiales para el mantenimiento del orden público; protocolos contenidos en la Orden General N°2635 de 2019 que establece protocolos para el mantenimiento del orden público; y demás normas pertinentes;

En cuanto a las tachas:

I.- Que, **SE RECHAZA** la tacha opuesta a folio 81 en contra del testigo don Arturo Aylwin Azocar, fundada en el artículo 357 N°4 del Código de Procedimiento Civil, conforme lo razonado en los motivos primero y segundo;

II.- Que, **SE RECHAZAN** las tachas opuestas a folio 81 en contra del testigo don Álvaro Tejos Canales, fundadas en lo preceptuado por el artículo 358 N°4, 5, 6 Y 7 del Código de Procedimiento Civil, conforme lo razonado en los motivos tercero y cuarto;

III.- Que, **SE RECHAZA** la tacha opuesta a folio 108 en contra del testigo don Raúl Antonio Solís Rozas, fundada en el artículo 357 N°4 del Código de Procedimiento Civil, conforme lo razonado en los motivos quinto y sexto;

IV.- Que, **SE RECHAZA** la tacha opuesta a folio 108 en contra del testigo don Eduardo Alberto Soto Kloss, fundada en el artículo 357 N°4 del Código de Procedimiento Civil, conforme lo razonado en los motivos séptimo y octavo;

V.- Que, **SE RECHAZA** la tacha opuesta a folio 108 en contra del testigo don Juan Arturo Narbona Ossandón, fundada en el artículo 357 N°4 del Código de Procedimiento Civil, conforme lo razonado en los motivos noveno y décimo;

En cuanto al fondo:

VI.- Que, **SE RECHAZA** la excepción de improcedencia de la demanda, conforme lo razonado en el motivo décimo octavo;

VII.- Que, **SE RECHAZA** la excepción de falta de legitimación activa, conforme lo razonado en el motivo vigésimo;

VIII.- Que, **SE RECHAZA** la excepción de improcedencia de la



C-237-2021

Foja: 1

demanda por no concurrir vicios en el acto administrativo que afectaren su validez, conforme lo razonado en el motivo trigésimo primero;

IX.- Que, **SE ACOGE** la demanda interpuesta a folio 1 de autos, en todas sus partes, declarándose en consecuencia la nulidad de derecho público de la formulación de cargos efectuada con fecha 9 de septiembre de 2020 emitida por el fiscal instructor don Carlos Muñoz Soto, en el Sumario Administrativo iniciado por la Contraloría General de la República en contra de las demandantes de autos mediante Resolución Exenta N° 04427-2019, quedando sin efecto todas las piezas de la investigación sumarial y las formulaciones de cargos dictadas en contra de los Generales señores Mauricio Rodríguez Rodríguez, don Enrique Bassaletti Riess, don Jean Camus Dávila, don Hugo Zenteno Vásquez, don Eduardo Monras Álvarez, don Jorge Ávila Corvalán, General (r) de Carabineros de Chile, Jorge Valenzuela Hernández, General (r) de Carabineros de Chile, conforme lo razonado en el motivo trigésimo primero;

X.- Que, **SE CONDENAN** en costas a la demanda, conforme lo razonado en el motivo trigésimo tercero;

Regístrese. Dese copia autorizada y certificado de ejecutoria a petición verbal de la parte interesada.

C-237-2021

Pronunciada por doña **MARÍA CECILIA MORALES LACOSTE**,
Jueza Subrogante.

Se deja constancia que se dio cumplimiento a lo dispuesto en el inciso final del art. 162 del C.P.C. en **Santiago, once de Septiembre de dos mil veintitrés**



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: QMPPXHGZGR

C-237-2021

Foja: 1



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: QMPPXHGHZGR