



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

CARABINEROS “DADOS DE BAJA”: LÍMITES CONSTITUCIONALES.
Desvinculaciones, eliminaciones o expulsiones con efectos inmediatos aplicadas al
personal de Carabineros de Chile a la luz de la Constitución

Memoria de prueba para optar al grado académico de Licenciado en Ciencias
Jurídicas y Sociales

CLAUDIO ALBERTO ARCE DÍAZ

Profesor guía: Cristian Román Cordero

2018

ÍNDICE

RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	3
Capítulo Primero: CARABINEOS DE CHILE, SINGULARIDADES	7
LA INSTITUCIÓN CARABINEROS DE CHILE	7
1. Carabineros como órgano de la Administración del Estado.....	7
2. Misión Constitucional de Carabineros.....	11
3. Descripción constitucional de la Institución.....	17
EL PERSONAL DE CARABINEROS DE CHILE	20
RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL PERSONAL DE CARABINEROS	23
PRINCIPIO DE PROBIDAD ADMINISTRATIVA EN CARABINEROS	25
ROL DE LA “DOCTRINA” EN CARABINEROS	27
1. La doctrina en Carabineros: Generalidades.....	27
2. Descripción del Manual de Doctrina:.....	28
3. Responsabilidad disciplinaria por la infracción del Manual de Doctrina institucional como fuente de deberes.....	31
TEORÍA DE LA SUJECCIÓN ESPECIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS, ESPECIALMENTE DE LOS CARABINEROS	32
1. Relación de sujeción especial.....	33
2. Teoría de la sujeción especial en Carabineros.....	34
Capítulo Segundo: RÉGIMEN DISCIPLINARIO EN CARABINEROS	41
JERARQUÍA Y RESPONSABILIDAD	41
1. Principio del control jerárquico permanente.....	41
2. Principio de responsabilidad.....	42
RÉGIMEN DISCIPLINARIO EXISTENTE EN CARABINEROS	44
1. Reflexiones sobre el Reglamento de Disciplina de Carabineros, N° 11.....	45
2. Descripción del Reglamento de Disciplina, N° 11.....	48
3. Ejercicio de la potestad disciplinaria en Carabineros.....	52
Capítulo Tercero: TÉRMINO DE LA CARRERA FUNCIONARIA POR SANCIÓN DISCIPLINARIA EXPULSIVA CON EFECTOS INMEDIATOS	59
TÉRMINO DE LA CARRERA FUNCIONARIA	59
1. El “Retiro” como causal de término de la carrera funcionaria.....	59
SANCIONES DISCIPLINARIAS DE CARÁCTER EXPULSIVO	62
DESCRIPCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EMPLEADOS PARA APLICAR SANCIONES DISCIPLINARIAS EXPULSIVAS AL PERSONAL DE CARABINEROS	64
1. Formalidades de la Separación del Servicio en el caso del Personal de Nombramiento Supremo.....	64
2. Formalidades de la Baja por Conducta Mala aplicada al Personal de Nombramiento Institucional.....	67
ANÁLISIS DE LAS DIFERENCIAS EXISTENTES EN LA EJECUCIÓN DE SANCIONES DISCIPLINARIAS DE CARÁCTER EXPULSIVO	70
1. Naturaleza Jurídica del acto administrativo que dispone la eliminación inmediata del Carabinero.....	71
2. Reintegro o reincorporación del Carabinero al término del proceso administrativo expulsivo.....	72
¿CÓMO CORREGIR LAS DIFERENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE SANCIONES DISCIPLINARIAS DE CARÁCTER EXPULSIVO?	75
1. Frente a la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo que elimina a los Carabineros infractores.....	75
2. Respecto de la reincorporación del Personal de Nombramiento Supremo.....	78
RESOLUCIÓN DE INTERROGANTES	78
1. ¿Qué es “dar de baja” a un carabinero?.....	78
2. ¿Existe la “dada de baja” en el régimen jurídico institucional?.....	79
3. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la “dada de baja”?.....	79
CONCLUSIONES	81
REFERENCIAS	87

RESUMEN

Recientes actuaciones de miembros de Carabineros de Chile en casos conocidos públicamente como el “Pacogate”, la “Operación Huracán” y la muerte del comunero Mapuche Camilo Catrillanca, han producido diversos efectos en el Gobierno, en la Institución, en los Carabineros y en la sociedad civil.

Ahora bien, éstas son actuaciones reprochables que han tenido una importante cobertura mediática, lo que no significa que sean las únicas, ya que periódicamente integrantes de Carabineros de Chile incurren en acciones u omisiones que desencadenan graves consecuencias en el desarrollo de sus carreras profesionales y que no son conocidas públicamente, lo que no obsta que dañen la imagen y el prestigio institucional.

Por lo anterior, el uso cotidiano por parte de medios de comunicación social de conceptos tales como “dar de baja”, evidencia un interés público; no obstante, el desarrollo de este trabajo evidenciará el alejamiento del concepto social frente a la realidad jurídico-administrativa de esta acción desvinculatoria, lo que se debe a lo complejo y especialísimo del régimen disciplinario de Carabineros de Chile.

Asimismo, ahondaremos en las características y virtudes de una Institución que por décadas ha sido uno de los cimientos de la Institucionalidad de la República, evidenciando además, la necesidad urgente de una modernización de su marco normativo disciplinario, con el objeto de: garantizar derechos básicos de sus integrantes, como la igualdad ante la ley y, lograr contener la proliferación de presentaciones ante los Tribunales Superiores de Justicia y Contraloría General de la República.

INTRODUCCIÓN

Carabineros de Chile surge a la vida pública como una organización policial, con el propósito de satisfacer una necesidad social: la seguridad pública interior. Hoy, su misión e identidad jurídica están definidas en la Constitución Política de la República, la que le encomienda misiones tan trascendentes que conllevan que sus integrantes se encuentren permanentemente expuestos al juicio normativo y moral, ya sea en sus actuaciones profesionales como personales. Por tanto, en el marco de sus deberes, los integrantes de la Institución quedan sujetos a responsabilidad disciplinaria y social.

Disciplinaria, porque nuestro Código Político, en su artículo 101, describe a Carabineros de Chile como una institución disciplinada, decretando de este modo que la disciplina es uno de los pilares fundamentales de la organización, condición que no descansa exclusivamente en el ámbito constitucional, sino que en la doctrina institucional, la que orienta tanto las políticas estratégicas de la Institución, como las actuaciones concretas de cada carabinero que, de suyo, tienen una dimensión ética.

Respecto a la responsabilidad Social, la comunidad, por medio del denominado “control social” hacia las instituciones públicas y privadas, irrumpe expresándose por redes sociales o en manifestaciones públicas, derivando en la pérdida de legitimidad de éstas. Es así que, generalmente, cuando los Carabineros incurren en acciones u omisiones que los apartan del cumplimiento de sus deberes profesionales o morales, sus conductas son conocidas por la sociedad a través de publicaciones en los medios de comunicación y redes sociales, refiriéndose a ellas como las “dadas de baja”, lo que importa el procedimiento disciplinario a través del cual el carabinero infractor es eliminado o desvinculado en forma inmediata de la Institución.

Ejemplos de estas publicaciones son: “Cinco carabineros son dados de baja por vender armamento en San Bernardo”¹; “Tres carabineros dados de baja tras ser acusados de cobrar

¹ Obtenido de <http://www.24horas.cl/nacional/cinco-carabineros-son-dados-de-baja-por-vender-armamento-en-san-bernardo-2404529#>

soborno a comerciantes colombianos”²; “Dan de baja a tres carabineros que habrían pedido 50 mil pesos para no cursar una multa”³; “Dan de baja a cuatro carabineros involucrados en millonario asalto a tienda La Polar”⁴; “Carabineros son dados de baja tras burlarse de hombre en silla de ruedas”⁵; “Fraude en carabineros por \$ 600 millones: nueve oficiales son dados de baja”⁶; publicaciones que, lógicamente, provocan un rechazo social que repercute en la imagen pública de la Institución.

Considerando las consecuencias que derivan de estas conductas funcionarias, ya sea en el ascenso de la carrera profesional del infractor o en la imagen pública de la Institución, se decidió desarrollar este trabajo de investigación, el que recopila datos normativos y jurisprudenciales referidos a la aplicación de la “dada de baja” en Carabineros de Chile y, asimismo, determinar si su ejecución se ajusta a las normas constitucionales que rigen la materia.

Para lograr los objetivos antes planteados, se resolverán las siguientes interrogantes: ¿qué es “dar de baja” a un carabinero?, ¿existe la “dada de baja” en el régimen jurídico institucional?, de existir, ¿cuál es su naturaleza jurídica? Para lo cual, se analizará doctrina nacional, jurisprudencia de nuestros tribunales de justicia y de la Contraloría General de la República, además del marco legal y reglamentario que rige a Carabineros de Chile.

Por lo anterior es que este trabajo se ha intitulado: “CARABINEROS “DADOS DE BAJA”: LÍMITES CONSTITUCIONALES. Desvinculaciones, eliminaciones o expulsiones con efectos inmediatos aplicadas al personal de Carabineros de Chile a la luz de la Constitución”, el cual tratará, en el Capítulo Primero las singularidades de la Institución y de

² Obtenido de <https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2017/08/01/tres-carabineros-dados-baja-cobrar-soborno-comerciantes-colombianos.html>

³ Obtenido de <http://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2017/07/31/dan-de-baja-a-3-carabineros-que-habrian-pedido-50-mil-pesos-para-no-cursar-una-multa.shtml>

⁴ Obtenido de <http://www.t13.cl/noticia/nacional/son-dado-baja-cuatro-carabineros-involucrados-asalto-millonario-tienda-polar>

⁵ Obtenido de <http://www.24horas.cl/nacional/carabineros-son-dados-de-baja-tras-burlarse-de-hombre-en-silla-de-ruedas-2396681>

⁶ Obtenido de <https://www.publimetro.cl/cl/nacional/2017/03/06/nueve-carabineros-dados-baja-millonario-fraude-institucion.html>

sus integrantes. Para ello se describirá a Carabineros como órgano de la administración del Estado, sus misiones constitucionales y las características propias que le asigna el Código Político, para luego referirnos a sus integrantes: los carabineros.

Este punto será significativo para comprender el desarrollo posterior de la materia, ya que el régimen jurídico aplicable y el rol de la doctrina, trascienden en la responsabilidad disciplinaria de sus integrantes.

Seguramente llamará la atención del lector, el papel preponderante que cumple la doctrina en Carabineros, la que no descansa en un mero catálogo de conductas, sino que adquiere un rol activo y vinculante en el comportamiento profesional y personal exigido a los integrantes de la Institución.

Trataremos además, la relación especial de sujeción existente en Carabineros respecto al ejercicio de la garantía constitucional de la defensa jurídica, cuya evolución ha sido trascendente en el transcurso de los últimos años.

Descrita la Institución y sus integrantes, en el Segundo Capítulo analizaremos su régimen disciplinario y la aplicación de los principios de control jerárquico permanente y de responsabilidad establecidos en la Ley N° 19.880. Además, presentaremos reflexiones relacionadas con el Reglamento de Disciplina que rige a la Carabineros y respecto del ejercicio de la potestad disciplinaria.

En el Capítulo Tercero analizaremos las sanciones disciplinarias que conllevan el término de la carrera funcionaria, efectuando una descripción de la figura del “Retiro” y de los procedimientos administrativos empleados para aplicar las sanciones expulsivas.

Sobre esta materia, plantaremos algunas críticas referidas a las divergencias existentes en los procedimientos disciplinarios que conllevan la dictación de actos administrativos terminales por parte de las autoridades competentes, y entregaremos propuestas dirigidas a corregir las diferencias descritas.

El Capítulo concluye con el desarrollo conceptual de la “dada de baja”, entendida como los procedimientos administrativos empleados por Carabineros para eliminar en forma inmediata a los funcionarios que infringen gravemente el régimen disciplinario institucional; la que presenta una doble naturaleza jurídica, como sanción disciplinaria para el Personal de Nombramiento Institucional y otra como medida administrativa para el Personal de Nombramiento Supremo.

El trabajo finaliza con la exposición de conclusiones, las que pretenden entregar un razonamiento argumental sobre la base de las materias incorporadas en el trabajo de investigación.

Capítulo Primero:

CARABINEROS DE CHILE, SINGULARIDADES

Este Capítulo tiene por objeto conocer a la institución Carabineros de Chile, para lo cual se describirán las implicancias de su estatus de órgano de la Administración del Estado, luego su misión y descripción constitucional.

Inmediatamente nos referiremos a sus integrantes, los carabineros; para continuar con el régimen jurídico aplicable a su personal; luego desarrollaremos el principio de probidad administrativa en el ejercicio de la función pública; para finalizar con una descripción del rol que ocupa la doctrina en Carabineros.

Finalizaremos con un análisis de la existencia de relaciones de sujeción especial en la Institución, en específico con el ejercicio del derecho a defensa jurídica garantizada por la Carta Fundamental.

LA INSTITUCIÓN CARABINEROS DE CHILE

1. Carabineros como órgano de la Administración del Estado

Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado

El Capítulo IV de nuestro Código Político “Gobierno”, incorpora el título “Bases generales de la Administración del Estado”, estableciendo en el inciso 1° del artículo 38 que la organización básica de la Administración Pública se determinará a través de una ley orgánica constitucional; mandato que se cumplió el día 20 de marzo de 1985, cuando el Gobierno de la época presentó el Mensaje con el proyecto de ley, el que refería a dos objetivos principales:

- Regular de un modo uniforme los aspectos esenciales de la organización de los servicios públicos que integran la Administración, y

- Establecer garantías ciertas y efectivas respecto de la carrera de los servidores del Estado.⁷

Tramitación legislativa que finalizó el 5/12/1986 con la publicación de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en adelante la Ley.⁸

La Ley, está compuesta por Cinco Títulos: el Primero destinado a las “Normas Generales”; el Segundo a las “Normas Especiales”; el Tercero “De la Probidad Administrativa”; el Cuarto referido a “La participación ciudadana en la gestión pública”, y un “Título Final”.

Título I “Normas Generales”

El inciso 2° del primer artículo, incorpora a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública como órganos de la Administración del Estado⁹, estatus normativo que obliga a Carabineros a someter su actuar a las normas generales descritas en el Título I de la Ley, porque, como lo describe el artículo 101 de nuestra Constitución, Carabineros junto con la Policía de Investigaciones integran las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

El acatamiento de las normas de este Título I, dice relación con que la Institución debe someter su acción a la Constitución y a las leyes; sus actuaciones deben ajustarse a las competencias y atribuciones conferidas por el ordenamiento jurídico; debe estar al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, debiendo observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas.

⁷ La historia de la Ley se encuentra desarrollada en <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/lista-de-resultado-de-busqueda/18575/>

⁸ Ver en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=191865&idVersion=>

⁹ Ley N° 18.575, en su Artículo 1° establece: “*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, 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.*”

Título II “Normas Especiales”

Respecto del Segundo Título de la Ley, el artículo 21 abstrae de la aplicación de sus “Normas Especiales” a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, producto que estos órganos se rigen por sus respectivas leyes orgánicas constitucionales¹⁰.

Por lo tanto, lo referido a la organización, funcionamiento y carrera funcionaria de Carabineros, se regirá por la Ley Orgánica Constitucional N° 18.961.

Título III “De la Probidad Administrativa”

A pesar de la disociación anterior, el Título III de la Ley, referido a la Probidad Administrativa, exige el estricto cumplimiento de sus normas para Carabineros de Chile, porque su ámbito de aplicación es para todas las autoridades de la Administración del Estado y todos los funcionarios de la Administración Pública, generando así la obligatoriedad de una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preminencia del interés general sobre el particular.

Título IV “De la participación ciudadana en la gestión pública”

El Título IV fue incorporado por medio de la Ley N° 20.500 de 16/2/2011 “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, el que impone obligaciones a todos los órganos de la Administración, sin excepción, con el objeto de reconocer el derecho de las personas de participar en sus políticas, planes, programas y acciones.

En síntesis, los Títulos referidos a las “Normas Generales”, “De la Probidad Administrativa” y “De la participación ciudadana en la gestión pública” tienen plena

¹⁰ Ley N° 18.575, en su Artículo 21 establece: “La organización básica de los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, será la establecida en este Título.

Las normas del presente Título no se aplicarán a la Contraloría General de la República, al Banco Central, a las Fuerzas Armadas y a las **Fuerzas de Orden y Seguridad Pública**, los Gobiernos Regionales, a las Municipalidades, al Consejo Nacional de Televisión, al Consejo para la Transparencia y a las empresas públicas creadas por ley, órganos que se regirán por las normas constitucionales pertinentes y por sus respectivas leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado, según corresponda.

aplicación para Carabineros; no así el que trata las “Normas Especiales” porque estas materias son descritas en la Ley Orgánica Constitucional de la Institución.

Ley N° 19.880 que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado

El estatus de órgano de la administración del Estado otorgado a Carabineros por la Ley N° 18.575, nos introduce en las disposiciones de la Ley N° 19.880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, en adelante la LBPA.¹¹

La LBPA surgió por iniciativa del Presidente de la República, quien con fecha 4/10/2000 remitió al Congreso Nacional el Mensaje del proyecto de ley que buscaba atender las deficiencias y restricciones del procedimiento administrativo; siendo sus propósitos generales:¹²

1. Regular las etapas del procedimiento dependientes de la administración;
2. Terminar con las dilaciones indebidas (Impulso del curso progresivo del procedimiento y establecimiento del silencio administrativo);
3. Uniformar y estandarizar la forma en que se deben expedir los actos, y
4. Estandarizar el respaldo documental del procedimiento.

La LBPA fue publicada en el Diario Oficial el 29/5/2003, con los siguientes Capítulos: El Primero destinado a las “Disposiciones Generales”; el Segundo referido al “Procedimiento Administrativo”; el Tercero dirigido a las normas regulatorias de la “Publicidad y ejecutividad de los actos administrativos”; el Cuarto sobre la “Revisión de los actos administrativos”, y el Quinto para “Disposiciones Finales”.

Como se puede observar, el conjunto de bases contemplados en esta LBPA puede reputarse como un avance en normas de carácter procesal, al entregar una definición de acto administrativo, establecer principios del procedimiento administrativo, referirse a los derechos

¹¹ Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=210676&buscar=19880>

de las personas, indicar las etapas del procedimiento, y referirse al silencio positivo y negativo. No obstante, producto que el artículo 1° delimita su ámbito de aplicación, restringiéndolo si otras leyes establecen procedimientos especiales en el rubro, la LBPA se aplica solo supletoriamente.¹³

El carácter supletorio significa que la ley no ha derogado aquellas materias en donde al momento de su entrada en vigencia existía regulación legal de procedimientos, su aplicación dice relación con aquellos casos en que no exista ley que regule el procedimiento o bien cuando existe ley y no se encuentran regulaciones o derechos reconocidos por la LBPA. En otras palabras, el carácter supletorio de la ley importa aplicar la LBPA cuando es necesario integrar un procedimiento en el cual falta algún aspecto de la regulación básica en la tramitación de los procedimientos administrativos. (Cordero, 2003, p. 58).

Por lo anterior, es que al establecer el artículo 2° de Ley Orgánica Constitucional de Carabineros que su personal estará sometido a procedimientos administrativos especiales descritos en la propia ley orgánica, su Estatuto y Reglamentación interna; las disposiciones de la LBPA tienen aplicación sólo en carácter supletorio.

No obstante, como se desarrollará más adelante, el carácter supletorio de las normas descritas en la LBPA ha permitido la adecuación del marco normativo de Carabineros a las exigencias que impone el derecho administrativo sancionador en la actualidad, logrando integrar parte de sus disposiciones ante falta de regulación básica.

2. Misión Constitucional de Carabineros

Historia del artículo 101 de la Constitución Política

¹² Historia de la Ley disponible en <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5844/>

¹³ Ley N° 19.880, en su Artículo 1° establece: "*Procedimiento Administrativo. La presente ley establece y regula las bases del procedimiento administrativo de los actos de la Administración del Estado. En caso de que la ley establezca procedimientos administrativos especiales, la presente ley se aplicará con carácter de supletoria (...)*"

La Constitución de 1925, en su artículo 22 establecía que *“La fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar”* (Ministerio del Interior, 1962), artículo que fue sustituido por la Reforma Constitucional contenida en la Ley N° 17.398, de 9/1/1971, quedando de la siguiente forma:

"Artículo 22.- La fuerza pública está constituida única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes. Sólo en virtud de una ley podrá fijarse la dotación de estas instituciones.

*La incorporación de estas dotaciones a las Fuerzas Armadas y a Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias escuelas institucionales especializadas, salvo la del personal que deba cumplir funciones exclusivamente civiles."*¹⁴.

Posteriormente, en el desarrollo de las sesiones de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República se analizaron las normas constitucionales referentes a las Fuerzas Armadas y de Orden, con el objeto que la nueva normativa reemplazara al citado artículo 22 de la Constitución de 1925. Fue así que en la Sesión N° 417 de 5/10/1978, se anexó el texto del anteproyecto del Capítulo X *“Fuerzas de la Defensa Nacional”*¹⁵.

Luego, el 2/10/1979, el Consejo de Estado modificó el texto del anteproyecto¹⁶, sin embargo, el aprobado por el Decreto Ley N° 3.464 de fecha 11/8/1980 sufrió modificaciones.

¹⁴ Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28981&buscar=17398>

¹⁵ *“Artículo 98.- Las Fuerzas de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Públicas.*

Las Fuerzas Armadas, integradas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la Patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República.

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Públicas, integradas por Carabineros de Chile y por la Dirección General de Investigaciones, constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público interno y la seguridad de las personas.

Las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Públicas, son instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas y obedientes a sus mandos. Son, además, no deliberantes, salvo en las materias relativas a sus funciones específicas y de acuerdo a sus reglamentos internos. Se someten en su estructura y acción al ordenamiento jurídico, y ejercen las atribuciones que les encomienden la Constitución y la ley.”

¹⁶ *“Artículo 95.- Las fuerzas de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Públicas. Las Fuerzas Armadas, integradas por el Ejército, la Armada y La Fuerza Aérea, existen para la defensa de la Patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República. Sin perjuicio de colaborar en las funciones que corresponden a las Fuerzas Armadas, las Fuerzas de Orden y Seguridad Públicas, integradas por Carabineros y por la*

Finalmente, a través de la Ley N° 20.050 de 26/8/2005 se sustituyó el artículo 90 de la Carta Fundamental, el que al ser refundido por el Decreto N° 100 del 29/8/2005 quedó como artículo 101.

Cuadro N° 1: Compara ambas normas, evidenciando diferencias respecto del Ministerio del cual dependen; sus misiones constitucionales y la integración de Carabineros a las Fuerzas Armadas.

Artículo 90, de 1980	Artículo 101, de 2005
<p>Artículo 90.- Las Fuerzas dependientes del <u>Ministerio encargado de la Defensa Nacional</u> están constituidas única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.</p> <p>Las Fuerzas Armadas están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y <u>garantizan el orden institucional de la República.</u></p> <p>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. <u>Carabineros se integrara, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República.</u></p> <p>Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional son además profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.</p>	<p>Artículo 101.- Las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional.</p> <p>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.</p> <p>Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Carabineros como Fuerza de Orden y Seguridad Pública

El Capítulo XI de nuestra Constitución Política de la República, se intitula “Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública”, el que consta de cinco artículos, desde el 101 al 105.

Como se indicó en el título anterior, el Artículo 101 distingue entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, diferenciación que sustrajo a Carabineros del

Dirección General de Investigaciones, constituyen la fuerza pública y existen para mantener la vigilancia y garantizar la seguridad y el orden públicos, para dar eficacia al derecho y seguridad a las personas”.

deber de integrarse con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República, como sí lo disponía el artículo 90 del texto original de la Constitución de 1980.

Por lo anterior, es que las Fuerzas Armadas están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional, cuya dependencia radica en el Ministerio encargado de la Defensa Nacional.

En tanto 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, y dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública.

El Ministerio encargado de la Seguridad Pública es el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el que fue creado por la Ley N° 20.502 de 9/2/2011, con el objeto de ser el colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior. Para estos efectos, el Ministerio concentra la decisión política en estas materias, y coordina, evalúa y controla la ejecución de planes y programas que desarrollan los demás Ministerios y Servicios Públicos en materia de prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social, en la forma que establezca la ley y dentro del marco de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior.¹⁷

Al señalar el constituyente que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública son dependientes del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se reconoce constitucionalmente el principio de subordinación de Carabineros y la Policía de Investigaciones al poder civil, en el sentido que las misiones y los objetivos propios de ellas se enmarcan dentro de las políticas del Estado, fijadas por el Presidente de la República, a quien la Constitución le encomienda el

¹⁷ Ley N° 20.502 disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1021537&buscar=20502>

gobierno y la administración del Estado, en los términos establecidos en el artículo 24 de la Carta Fundamental. (Duvauchelle Rodríguez, 1994, p. 81).

Descripción de las misiones constitucionales

El artículo 101 señala las misiones de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, en específico:

1° Constituir la fuerza pública: En la Sesión N° 24 del 19/3/1974 de las Actas Oficiales de la Comisión Ortúzar, intervino el profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, señor Francisco Cumplido Cereceda, quien señaló que la Fuerza Pública es una expresión institucional de una función del Estado, que debe velar por la seguridad interna y externa del país; asegurar el orden público en las elecciones; controlar la posesión y el uso de armas, y participar junto con los organismos especializados en los procesos de planificación nacional y regional de la actividad económica, social y cultural del país. Agregando que a la Fuerza Pública le corresponde asegurar el cumplimiento de las decisiones del pueblo expresadas constitucionalmente en las elecciones y referéndum; así como, el cumplimiento de las resoluciones de los Tribunales y de la Contraloría General de la República.¹⁸

Al respecto, el Manual de Doctrina de Carabineros señala que la fuerza pública es el instrumento del Estado para la conservación del orden interno y garantiza el funcionamiento de los poderes públicos dentro del orden constitucional.¹⁹

Este concepto se asocia con el poder y la autoridad del Estado, de hacer cumplir eficazmente las resoluciones de los tribunales de justicia, del Ministerio Público y autoridades

¹⁸ Disponible en <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/modificaciones/2422/aHR0cDovL2hpc3RvcmlhZGVsYWxleS5iY24uY2wvbmMvbGlzdGEtZGUtcmVzdWx0YWRvLWRILWJ1c3F1ZWRhL2NvbN0aXR1Y2lvbi8%3D/#tab-3&pagina-1>

¹⁹ Manual disponible en http://www.esucar.cl/assets/manual_doctrina_2017.pdf

administrativas, en los casos previstos en los artículos 76 y 83 de nuestro Código Político, y leyes especiales.²⁰

2° Dar eficacia al derecho: En la Sesión N° 357 del 25/4/1978, de las Actas Oficiales de la Comisión Ortúzar, el señor Jaime Guzmán Errázuriz señaló que la fuerza pública da eficacia al derecho al dar vigencia a la norma jurídica y a la juridicidad de un país.²¹

El derecho es eficaz cuando Carabineros, en su relación con el Poder Judicial y el Ministerio Público, cumple y hace cumplir la ley sin más trámite, con las excepciones que contempla el artículo 4° de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros.

3° Garantizar el orden público y la seguridad pública interior: El orden público y la seguridad pública interior garantizan al Estado el logro de los fines de la Nación, no obstante las acciones y presiones internas que se realicen en su contra, sea para retardar, frenar o, eventualmente, detener su evolución natural.

En efecto, el Manual de Doctrina de Carabineros determina que el Orden público consiste en la tranquilidad que resulta del respeto a las normas de convivencia por la autoridad que ejerce sus atribuciones dentro del Derecho y la comunidad que la obedece y respeta, comprendiendo que es legítima.

Respecto de la seguridad pública interior, ella radica en mantener libre y exento de peligro, daño o riesgo el normal ejercicio de los derechos y deberes por parte de gobernantes y gobernados en todo el territorio de la República. Carabineros materializa esta misión mediante

²⁰ La Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, en su artículo 4°, establece que prestará a las autoridades administrativas el auxilio de la fuerza pública que éstas soliciten en el ejercicio legítimo de sus atribuciones, pero en situaciones calificadas, Carabineros podrá requerir a la autoridad administrativa la orden por escrito, cuando por la naturaleza de la medida lo estime conveniente para su cabal cumplimiento. Agrega que la autoridad administrativa no podrá requerir directamente el auxilio de la fuerza pública, ni Carabineros podrá concederla, respecto de asuntos que esté investigando el Ministerio Público o estén sometidos al conocimiento de los tribunales de justicia y que hayan sido objeto de medidas ordenadas o decretadas por ellos y comunicadas o notificadas, en su caso, a Carabineros.

²¹ Ver en https://www.leychile.cl/Consulta/antecedentes_const_1980

el cumplimiento de los roles que les son propios; entre otros, el preventivo²², el de control del orden público²³ y el investigativo.²⁴

3. Descripción constitucional de la Institución

El artículo 101 de nuestro Código Político, en su inciso tercero, permite advertir que el constituyente hace una doble descripción. Primero, considera que sólo las Fuerzas Armadas y Carabineros son cuerpos armados, esencialmente obedientes y no deliberantes, excluyendo a la Policía de Investigaciones. Pero a continuación, refiere a las fuerzas dependientes de los Ministerios de encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública como profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.

1° Cuerpo armado. Exige para sus integrantes que el uso de la fuerza que les está permitido sea con fines legítimos como únicos detentadores de la fuerza del Estado.

Carabineros tiene un acendrado carácter militar y se estima que ello es un componente esencial para su eficiencia, ya que esta característica conlleva a mantener una férrea disciplina policial, pilar fundamental de la organización.

2° Institución esencialmente obediente. Esta característica se refiere, en primer término, al sometimiento al orden Institucional de la República y acatamiento de las disposiciones de la autoridad administrativa dentro del ámbito de su competencia y, a la obediencia jerárquica que se deriva de la estructura piramidal en cuanto a su organización.

²² El rol preventivo se encuentra definido en el artículo 3° del Reglamento de Organización de Carabineros de Chile, N° 1, el que señala que *“es el conjunto de acciones que realiza la Institución mediante su presencia en la comunidad, resguardando la vida y bienes de las personas, creando de este modo condiciones de paz y equilibrio social que permitan el pleno desarrollo de la Nación.”*

²³ El mismo Reglamento N° 1, pero en su artículo 4°, entrega un concepto de rol de control de orden público, señalando que *“es el conjunto de actividades que desarrolla Carabineros para restaurar el orden público quebrantado y para practicar y hacer practicar los actos de instrucción y las órdenes decretadas por las autoridades judiciales y administrativas competentes.”*

²⁴ El rol investigativo está descrito en el artículo 79 del Código Procesal Penal al señalar que Carabineros, en el carácter de auxiliar del ministerio público, deberá desempeñar las tareas de investigación de conformidad a las instrucciones que le dirigieren los fiscales.

Sus integrantes son subordinados al poder político en términos que les está vedado, sin comprometer el estado de derecho, condicionar las determinaciones de los órganos del poder.

3° Institución no deliberante. El no poder deliberar significa que sus integrantes no pueden debatir acerca de los asuntos de política contingente con el propósito de uniformar opiniones o coordinar actitudes que importen felicitaciones o críticas a los órganos del poder político.

En la Sesión N° 392 de la Comisión Constituyente, desarrollada el 29/6/1978, el señor Jaime Guzmán Errázuriz explicó que la no deliberación es un concepto innecesario desde el ángulo estrictamente jurídico, pues, si una institución es jerárquica, disciplinada y obediente a sus mandos, sólo puede deliberar sin vulnerar la jerarquía, la disciplina y la obediencia si lo hace en la forma autorizada por los propios reglamentos.

No obstante, por razones políticas y de imagen, se mantuvo la característica de “no deliberantes” en la descripción de la Institución, pero en los términos que señaló antes, porque si la Constitución consagra la característica de “jerárquicas y disciplinadas”, no podrán los reglamentos internos autorizar deliberaciones que rompan la jerarquía y la disciplina.

Esta prohibición de deliberar se funda también en la influencia o condicionamiento que en la conducta de los órganos de poder estatal puede significar el poderío que ostenta Carabineros.

Sin embargo, la prohibición comentada no obsta a que cada uno de sus integrantes, individualmente considerado, goce de los derechos civiles y políticos que le corresponden a todo ciudadano, y más aun estando comprometido con la vida pública y social.

4° Institución profesional. Ser profesional implica poseer un conocimiento especializado, obtenido a través de un proceso educativo formal, junto con elevadas normas éticas y espíritu de servicio, velando siempre por su perfeccionamiento y eficiencia.

5° Institución jerarquizada. La jerarquía es de la esencia de los institutos armados en orden a la consecución de las finalidades que le son propias.

La jerarquía significa que la Institución está estructurada sobre la base de escalafones ordenados en grados jerárquicos, bajo la dirección y mando del General Director, sin perjuicio del mando que sobre sus subordinados ostentan el resto de los miembros en sus respectivos niveles.

Al respecto, el artículo 7° de la Ley N° 18.575, señala que los funcionarios de la Administración del Estado estarán afectos a un régimen jerarquizado y disciplinado, debiendo cumplir fiel y esmeradamente sus obligaciones para con el servicio y obedecer las órdenes que les imparta el superior jerárquico. Disposición que es complementada con el principio de control jerárquico permanente descrito en el artículo 11, principio que será desarrollado en títulos posteriores.

6° Órgano disciplinado. El eje sobre el cual gira parte importante de la organización de Carabineros es la disciplina de quienes la conforman. Sin ella, cada cual podría actuar de manera independiente y/o arbitraria. Por eso, su mantenimiento es requisito indispensable para la estabilidad y el funcionamiento organizado de la Institución.

De acuerdo con ello, el régimen disciplinario busca conservar y mantener el orden al interior de la Institución, señalando de manera clara y precisa las cualidades que los carabineros deben poseer y fomentar tras la unidad institucional y el efectivo cumplimiento del deber.

Para mantener dicho orden o proceder ante actuaciones y omisiones que se apartan de los parámetros de comportamiento institucionales, Carabineros cuenta con mecanismos legales y reglamentarios, como son los medios correctivos y/o sancionatorios.

Conviene destacar que la disciplina es exigida al Carabinero aunque no se encuentre de servicio, es decir, en calidad de “franco”, porque este estado no es óbice para imponer una

sanción disciplinaria, toda vez que es obligación de todo funcionario observar una vida privada acorde con la dignidad del cargo, no pudiendo con su actuar, entre otras consecuencias, afectar el prestigio de la institución o bien que su conducta implique transgredir las órdenes de su jefatura.²⁵

EL PERSONAL DE CARABINEROS DE CHILE

Descrita la institución Carabineros, corresponde que nos refiramos a los ciudadanos que, voluntariamente, la integran: “los carabineros”.

Se debe poner énfasis al carácter voluntario del ingreso a la Institución, ya que esta característica conlleva a que sus integrantes adscriban a un régimen de derecho público que establece un marco normativo especialísimo, tal como lo ha reconocido la Contraloría General de la República en sus Dictámenes N° 29.323-2017 y N° 86.166-2016: *“las personas se incorporan voluntariamente a los organismos de la Administración del Estado, y al hacerlo se adscriben a un régimen de derecho público que establece diversas causales de cese.”* (Contraloría General de la República, 2017).

La relación que une al carabinero con el Estado, es un vínculo estatutario de derecho público fijado soberana y unilateralmente por el legislador, que constituye un marco jurídico preestablecido e impersonal. En consecuencia, quien ingresa a un cargo público se incorpora voluntariamente a un sistema que regula de manera integral, entre otros aspectos, sus derechos, obligaciones, modalidades de desempeño y cese de funciones.

²⁵ Así lo ha señalado la Contraloría General de la República en su Dictamen N°18.221 de 18/05/2017 *“Como cuestión previa, cabe señalar que el recurrente fue sancionado por ser el autor del incendio de un local de venta de alcoholes, conducta que implicó el incumplimiento de una serie de instrucciones relativas a la prohibición de asistir a lugares públicos de ese tipo, lo que se agrava por el estado de embriaguez en que se encontraba, y los daños que generó producto de su acción, afectando gravemente el prestigio de la institución. En primer término, el afectado sostiene que al momento de ocurrir los hechos descritos, se encontraba de franco, sobre lo cual es útil precisar que ello no es óbice para haberle impuesto un castigo, toda vez que de conformidad con el criterio contenido en el dictamen N° 47.446, de 2016, de esta procedencia, es obligación del funcionario observar una vida privada acorde con la dignidad del cargo, no pudiendo con su actuar afectar el prestigio de la institución o bien que su conducta implique transgredir las ordenes de sus jefaturas, aun cuando ello se produzca encontrándose de franco, como sucedió en el caso en análisis.”*

Al respecto, nuestro Código Político señala en su artículo 102 que la incorporación a las plantas y dotaciones de Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias Escuelas. Por lo tanto, quien voluntariamente desee incorporarse a la Institución debe reunir los requisitos descritos en el artículo 9° la Ley N° 18.961 y en el artículo 14 del Estatuto del Personal:

- ser chileno;
- tener salud compatible con el ejercicio del cargo;
- haber aprobado la educación básica y poseer el nivel educacional o título profesional o técnico que la naturaleza del empleo corresponde;
- no haber sido condenado ni encontrarse declarado reo por resolución judicial ejecutoriada en proceso por crimen o simple delito;
- no haber cesado en un cargo público por medida disciplinaria o calificación deficiente, y
- reunir los demás requisitos que determinen los reglamentos.

Reunidos los requisitos, el interesado debe participar en el respectivo proceso de selección, y una vez elegido incorporarse a una de las Escuelas descritas en los artículos 5° y 71 del Reglamento de Selección y Ascensos de Carabineros, N° 8.²⁶

Finalizados los procesos de formación, los Oficiales son nombrados como Subtenientes, exclusivamente de entre los Aspirantes egresados de la Escuela de Carabineros que hayan aprobado el curso correspondiente. El nombramiento se ejecuta por medio de un decreto supremo, tal como lo describe el artículo 32 N° 16 del Código Político.

Respecto del Personal de Nombramiento Institucional, son nombrados exclusivamente de entre los Carabineros Alumnos que hayan aprobado los cursos de formación policial correspondientes. Sus nombramientos, ascensos y retiros se realizarán por resolución interna del General Director.

²⁶ Artículo 5°.- Los Aspirantes a Oficiales serán seleccionados en la Escuela de Carabineros de acuerdo con las disposiciones que al efecto fija el Reglamento de dicho plantel.

Artículo 71.- El reclutamiento del Personal de Nombramiento Institucional para el servicio de Orden y Seguridad se hará exclusivamente por las Prefecturas y Escuelas en el grado de Carabinero, de acuerdo con las normas de detalle que establezca la Dirección General en un Manual de Procedimiento, de entre los postulantes que cumplan con los siguientes requisitos (...)"

El Personal de Nombramiento Supremo (en adelante PNS) y el Personal de Nombramiento Institucional (en adelante PNI) pertenecen a la Planta y conforman escalafones estructurados jerárquicamente.

No pertenecen a la Planta, y por ende no conforman escalafones estructurados jerárquicamente, los profesionales, técnicos, administrativos y trabajadores a jornal o a trato, contratados para cumplir funciones de una determinada especialidad; tal como se describe en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2: Personal que integra la institución Carabineros de Chile.

INTEGRAN LA PLANTA INSTITUCIONAL (Conforman escalafones estructurados jerárquicamente)		NO INTEGRAN LA PLANTA INSTITUCIONAL
PERSONAL DE NOMBRAMIENTO SUPREMO (PNS)	PERSONAL DE NOMBRAMIENTO INSTITUCIONAL (PNI)	
A. Oficiales de Fila y de los Servicios. <u>Oficiales Generales</u> - General Director - General Inspector - General <u>Oficiales Superiores</u> - Coronel <u>Oficiales Jefes</u> - Teniente Coronel - Mayor <u>Oficiales Subalternos</u> - Capitán - Teniente - Subteniente B. Personal Civil.	A. Personal de Fila. - Suboficial Mayor - Suboficial - Sargento 1° - Sargento 2° - Cabo 1° - Cabo 2° - Carabinero B. Personal Civil.	Profesionales, técnicos, administrativos y trabajadores a jornal o a trato.

Fuente: Elaboración propia.

Podemos observar en el **Cuadro N° 2**, que la Planta Institucional está integrada por dos escalafones estructurados jerárquicamente: uno perteneciente al PNS y otro conformado por el PNI., los que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2° de la Ley Orgánica Institucional, estarán sometidos a las normas básicas establecidas en su Ley Orgánica, su Estatuto, Código

de Justicia Militar y reglamentación interna, instaurando de este modo un mismo cuerpo normativo para todo el personal, independiente al escalafón al que pertenezcan.

No obstante, como lo profundizaremos en el Tercer Capítulo de este trabajo, la reglamentación interna, en específico el Reglamento de Selección y Ascensos para el personal de Carabineros, N° 8, y el de Disciplina, N° 11, establecen normas que fijan diferencias en la aplicación y ejecución de determinados procedimientos administrativos, dependiendo del escalafón al que pertenezca el Carabinero involucrado, generando con ello un quiebre en la unificación del marco normativo.

RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL PERSONAL DE CARABINEROS

El régimen jurídico aplicable a Carabineros se amplía y especifica en relación con el del resto de la comunidad, producto de las misiones especialísimas encomendadas por nuestro Código Político.

Este conjunto de normas positivas, va dirigido a todos los integrantes de la Institución y mediante el cual, se les conmina a observar una determinada conducta positiva o negativa.

El régimen jurídico se compone por la Constitución Política de la República; su Ley Orgánica Constitucional; la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; el Estatuto del Personal de Carabineros; el Código de Justicia Militar; determinadas leyes especiales; sus Reglamentos y Normas de Régimen Interno, tales como Órdenes y Circulares.

1. Constitución Política de la República., En su Capítulo XI, compuesto por cinco artículos, hace una descripción de la Institución y de sus misiones; refiere al proceso de incorporación; luego a normas relativas a la posesión o tenencia de armas y su supervigilancia; continúa con las formalidades de la designación, duración y retiro de sus autoridades, para finalmente referirse a las normas a determinar por su Ley Orgánica Constitucional.

2. Ley Orgánica Constitucional N° 18.961, publicada el 7/3/1990, registra su última modificación el 22/2/2018. En ella se tratan disposiciones generales; la carrera profesional; la antigüedad, mando y sucesión de mando; la previsión, y el régimen presupuestario.

3. Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, publicada el 17/11/2001. El Título Primero se refiere a normas generales; luego el Título Segundo describe normas especiales, las que no tienen aplicación en Carabineros; el Título Tercero trata la Probidad Administrativa, el Cuarto referido a “La participación ciudadana en la gestión pública”, y cierra con un Título Final.

4. Estatuto del Personal de Carabineros, Decreto de Fuerza de Ley (I) N° 2, de 1968, texto refundido, coordinado y sistematizado aprobado por Decreto Supremo N° 412, de 09/08/1991 y su última modificación data del 21/10/2014. En él se tratan materias referidas a la planta, grados y clasificación del personal; el ingreso, selección y ascensos; los sueldos y otros beneficios; de los retiros y montepíos; del desahucio; disposiciones complementarias, y del escalafón de complemento de Carabineros.

5. Leyes Especiales. Existen leyes que son relevantes en cuanto al régimen disciplinario de Carabineros, algunas de estas son la Ley N° 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado; la Ley N° 20.880, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, entre otras.

6. Reglamentos. Van desde el N° 1 que regula la Organización de Carabineros, al N° 49 para la Vigilancia y Seguridad Territorial. Los Reglamentos que presentan mayor vinculación con el tema en estudio son el N° 7, de Servicio para Jefes y Oficiales de Orden y Seguridad; el N° 8, de Selección y Ascensos del Personal; el N° 10, de Servicio para el Personal de Nombramiento Institucional; el N° 11 de Disciplina, y el N° 15, de Sumarios Administrativos.

7. Órdenes. Son documentos por medio de los cuales las jefaturas dictan sus disposiciones del servicio sobre determinada materia al personal de la Institución. Se dividen en Órdenes Generales, Órdenes y Órdenes del Día. La última Orden General publicada es la N° 2.562 de fecha 20/03/2018, que dispuso el cambio de dependencia de una Repartición institucional.

8. Circulares. Son instrucciones dictadas exclusivamente por la Dirección General. La más reciente es la N° 1.822 de fecha 01/03/2018 que impartió instrucciones sobre el control jerárquico permanente.

PRINCIPIO DE PROBIDAD ADMINISTRATIVA EN CARABINEROS

Producto de la trascendencia que tiene en la conducta de los funcionarios públicos el respeto irrestricto de las normas relativas a la probidad administrativa, nos referiremos brevemente a su reconocimiento en el marco normativo nacional.

Recién asumido el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, creó, por Decreto Supremo N° 423 de 5/4/1994, la Comisión Nacional de Ética Pública, cuyo objetivo central fue el estudio y la elaboración de propuestas políticas y legislativas sobre probidad, transparencia y responsabilidad ética.

La Comisión concluyó su trabajo emitiendo un informe sobre las verdaderas dimensiones, formas y extensión del problema en Chile, documento que llevó al ejecutivo a presentar el proyecto de ley sobre probidad administrativa aplicable a los órganos de Administración del Estado.

El Mensaje presentado el 12/1/1995 llevó a que el 14/12/1999 se publicara la Ley N° 19.653, “Sobre Probidad Administrativa aplicable de los órganos de la Administración del Estado”, la que introdujo modificaciones y agregó el Título III “De la Probidad

Administrativa” en la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado²⁷.

La incorporación del Título III en la Ley N° 18.575 provocó un cambio en el ejercicio de la función pública, ya que sus integrantes asumieron el carácter vinculante de sus normas; conocieron el concepto de la probidad administrativa; vislumbraron las responsabilidades y sanciones de su inobservancia; comprendieron las inhabilidades e incompatibilidades administrativas, y las normas sobre la declaración de intereses y de patrimonio para determinadas autoridades.

Posteriormente, el 26/8/2005, a través de la dictación de la Ley N° 20.050, de Reforma Constitucional, se logró el reconocimiento, en el artículo 8° inciso primero de la Carta Fundamental, del principio de probidad como una de las bases de nuestra institucionalidad.

Ahora bien, considerando que el principio de probidad administrativa importa un deber en el ejercicio de la función pública, provoca la existencia de una diversidad de mecanismos que permiten promover y hacer cumplir el principio, los cuales suponen para estos efectos la existencia de un sujeto fiscalizado y otro fiscalizador.

El sujeto fiscalizado es el funcionario público, y el ente fiscalizador radica esencialmente en los propios órganos administrativos o en órganos institucionales de carácter independiente, como los Tribunales de Justicia y la Contraloría General de la República. Sin embargo, no se considera al “control ciudadano” como ente fiscalizador, siendo que es la propia ciudadanía la que tiene mayores incentivos para denunciar y perseguir actos de corrupción.

Con este fin, el 3 de mayo del año 2011, el Ejecutivo envió al Congreso Nacional el Mensaje sobre el proyecto de Ley de Probidad en la Función Pública²⁸, que reconoce como mecanismo principal en la prevención de los conflictos de interés de los funcionarios públicos,

²⁷ Ver la Ley en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=149264&buscar=19653>

²⁸ Historia de la ley disponible en <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6037/>

la estructuración de una declaración de intereses y patrimonio que dé cuenta, clara y transparentemente, de dónde están radicados los intereses de las autoridades y funcionarios obligados y a cuánto asciende el patrimonio de éstos.

Finalmente, con fecha 24/12/2015 fue promulgada la Ley N° 20.880, entrando en vigencia el 5/1/2016, la que consta de un Título Primero referido a “Normas Generales”, en donde especifica que todo aquel que desempeñe funciones públicas deberá con estricto apego al principio de probidad. Luego, el Título Segundo sobre “La declaración de intereses y patrimonio”, establece los sujetos obligados a realizar una declaración de intereses y patrimonio, considerando a los Oficiales Generales y Superiores de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, con la descripción de las responsabilidades y sanciones por infracciones al deber antes descrito.

En síntesis, el marco normativo actual que vela por el estricto cumplimiento del principio de probidad administrativa en el ejercicio de la función pública, genera un verdadero catálogo de conductas exigibles a todos los integrantes de Carabineros como agentes del Estado.

ROL DE LA “DOCTRINA” EN CARABINEROS

1. La doctrina en Carabineros: Generalidades.

Carabineros, a través de la Orden General N° 1.936 de 22/4/2010 publicó la primera edición de su Manual de Doctrina Institucional, en adelante “el Manual”, para posteriormente, por medio de la Orden General N° 2.478 de fecha 24/3/2017, aprobar su segunda edición, integrándolo de este modo al conjunto de normas que reglan el sistema jerárquico y disciplinario, siendo por tanto, su cumplimiento obligatorio para todos los integrantes de la Institución.

El Manual, junto con proponerles a todos los integrantes de la Institución los principios y valores contenidos en él, refleja también las visiones, creencias y posturas éticas predominantes en ese personal.²⁹

La doctrina en Carabineros ha jugado, juega y jugará un rol protagónico en el marco de las expectativas de todos sus integrantes, toda vez que ésta constituye su marco valórico, para hacer bien su trabajo y cumplir cabalmente la misión que la sociedad les ha encomendado.

Como lo señalamos en la introducción de este trabajo, el carabinero se encuentra permanentemente expuesto al juicio moral, tanto en sus actuaciones profesionales como personales. Es por ello que en el marco de sus deberes morales queda sujeto a una responsabilidad ética, porque ¿qué sentido podría tener una acción eficiente y eficaz, pero carente de ética? Evidentemente, ninguno. De lo anterior podemos declarar, inequívocamente, que la responsabilidad social del Carabinero es consustancial a su responsabilidad ética.

2. Descripción del Manual de Doctrina:

El Manual está organizado en cuatro capítulos:

El primero de ellos, dedicado a los fundamentos y necesidad de una doctrina institucional, abordando la responsabilidad ética de los carabineros, que no es otra cosa que el imperativo de hacer bien su trabajo. Junto con ello, se clarifican ciertos conceptos que están unidos de manera indisoluble a dicha responsabilidad: La moral, los principios y los valores.

El segundo capítulo presenta las tres fuentes de la doctrina institucional. Ellas son: la historia institucional, las normas que rigen la función institucional, y los símbolos y tradiciones.

²⁹ El Manual de Doctrina define a la Doctrina como: “Un conjunto orgánico de principios, valores, creencias e ideas matrices, que permiten caracterizar la conducta de un grupo de personas, como un sello particular que las distingue de las demás, constituyéndose en estas condiciones como una guía para orientar el pensamiento, la palabra y la acción”.

En cuanto a la historia, el Manual describe algunos hechos que dan cuenta del proceso mediante el cual su Doctrina se fue construyendo y consolidando día tras día, año tras año, de generación en generación, desde los inicios de la función policial en Chile hasta la actualidad. El propósito central de esa síntesis es poner en evidencia que cada cuerpo policial fue entregando ejemplos de valores y virtudes que hasta hoy se cobijan o desarrollan en la Institución.

Respecto de la segunda fuente doctrinal, el Manual destaca a la reglas como un medio para que los principios y valores de Carabineros sean conocidos y asimilados por el personal de la Institución. Algunas de estas normas son: Constitución Política de la República; Ley Orgánica Constitucional de Carabineros; Código de Justicia Militar; Reglamentos, y Circulares, Órdenes Generales e Instrucciones.

La tercera fuente se refiere a los símbolos que, con el pasar del tiempo, han llegado a conformar parte de las tradiciones de Carabineros de Chile, entre los que se pueden mencionar a modo de ejemplo: el juramento de servicio, las carabinas cruzadas, el himno de Carabineros, el uniforme verde, las ceremonias, etc.

El tercer capítulo del Manual presenta a la Doctrina de Carabineros de Chile como un sello que distingue su misión y su identidad, señalando que ella vive en su intelecto y espíritu gracias al convencimiento que les asiste y que los lleva –con uniformidad de criterio, pensamiento y acción- por el camino de la realización profesional y personal, permitiéndoles como individuos y como institución contribuir al desarrollo de la sociedad. Luego se hace referencia a los principios y valores institucionales, definiéndolos como puntos cardinales que guían su destino y orientan su misión.³⁰

³⁰ El Manual de Doctrina, postula como principios fundamentales:

“El Carabinero es un servidor público y un patriota. Requiere capacidad profesional y responsabilidad ética para ejercer, con legitimidad social, la autoridad que la ley le confiere. Protección de la vida y dignidad humana. Ésta constituye un fin en sí mismo para el ser humano; por ende, debe ser el centro y objeto de todas sus acciones, tanto en el plano externo como en el intrainstitucional.

El capítulo cuarto del Manual está dedicado a la aplicación de la doctrina en la labor desarrollada con la comunidad o al interior de la institución, relacionándola estratégicamente con dos aspectos fundamentales: la educación y formación en valores, que se dan en los diversos procesos académicos de la carrera profesional del carabinero y en el ejercicio del Mando, atendiendo a sus características de institución obediente, jerarquizada y disciplinada, pues en ese ámbito se expresa de manera tangible toda la fuerza valórica de dicha doctrina. Aquellas son las dimensiones en las que se debe movilizar la doctrina institucional, en esos escenarios del quehacer diario debe pasar de la teoría a la práctica, como un estilo y ejemplo de vida, como expresión inequívoca de un proceso permanente y continuo de desarrollo moral en la persona humana del carabinero.

El Manual de Doctrina concluye con un capítulo dedicado enteramente a una versión actualizada del Código de Ética de Carabineros de Chile, el que incluye temas nuevos relativos a la Patria, la familia, la misma Institución, las tradiciones institucionales y la comunidad, enfatizando en la preocupación por el bienestar ciudadano, considerando de manera explícita la preservación medioambiental, la pluralidad y el respeto por la diversidad.

El Código de Ética tiene por objeto formalizar y, a la vez, hacer públicos los valores y principios que Carabineros declara como inspiración, fundamentos y guías de su accionar ante la sociedad. Es el marco referencial para un actuar correcto y ajustado a lo que la Institución y la ciudadanía esperan de los carabineros.

Como sabemos, la mayoría de las instituciones públicas y privadas, han desarrollado normas éticas para su personal, las que, mediante declaraciones de principios y valores, buscan promover en los miembros de la institución ciertas conductas acorde con principios éticos de

Legalidad. Componente básico y fundamental de todas las actuaciones institucionales, con pleno respeto a la Constitución, leyes y reglamentos, que se traducen en procedimientos apegados a derecho, imparciales, veraces y transparentes.

Disciplina de carácter militar. Capacidad de orden interno para cumplir la misión y contribución al bien común basada en la autoridad, mando, jerarquía, respeto mutuo y obediencia de sus integrantes.

Cumplimiento de la función preventiva. Presencia permanente en la comunidad para resguardar la vida y bienes de las personas, creando condiciones de paz y equilibrio social que permitan el pleno desarrollo de la nación.”

vigencia universal. Pero la experiencia ha demostrado que para lograr este fin no bastan las simples declaraciones de principios o la adopción de normas por parte de la autoridad. El desafío es lograr que los códigos éticos surjan espontáneamente de la cultura organizacional. Vale decir, que sean manifestaciones de la voluntad libre de la convivencia y que sea compartida por las personas que integran la institución. De lo contrario, cuando los códigos de ética resultan impuestos y ajenos a la cultura institucional, su eficacia es mucho menor.

No obstante, el Manual de Doctrina de Carabineros se afianza en la premisa anterior, porque junto con proponerles a todos los integrantes de la Institución los principios y valores contenidos en él, refleja también las visiones, creencias y posturas éticas predominantes en el personal de Carabineros.

3. Responsabilidad disciplinaria por la infracción del Manual de Doctrina institucional como fuente de deberes

El Reglamento de Disciplina de Carabineros, N° 11, en su artículo 2° entrega un concepto de “Falta”, en el cual describe los elementos necesarios para su existencia:

1. Una acción u omisión en que incurra el personal de Carabineros;
2. Que esta acción u omisión no alcance a constituir delito, y
3. Que la acción u omisión lo aparte del cumplimiento de sus deberes profesionales o morales.

El tercer elemento hace remisión a los deberes profesionales o morales. Como señala Astrosa (1985, p. 439) “*los deberes militares arrancan de la ley, de los reglamentos y de las órdenes superiores de carácter general.*”, por lo tanto, para que una acción u omisión aparte al carabinero del cumplimiento de un deber profesional, éste debe estar descrito en el marco normativo institucional.

Respecto a los deberes morales, como señala Van De Wyngard (2010, p. 50), no son frecuentes los catálogos normativos que señalen cuáles son los deberes morales cuyo

incumplimiento constituiría una falta, resultando del todo objetable a la luz del principio constitucional de tipicidad.

Por esta última observación es que Carabineros aprobó su catálogo de deberes morales descritos en el Manual de Doctrina y Código de Ética, a través de una Orden General, considerando, como lo señalamos al describir el régimen jurídico aplicable a Carabineros, que las Órdenes Generales son documentos por medio de los cuales las jefaturas dictan sus disposiciones del servicio sobre determinada materia al personal de la Institución.

La Orden General N° 2.478³¹, al aprobar el Manual, ordenó que a todo el personal de Carabineros de Chile, les asiste el deber de conocer, comprender, aplicar y transmitir, sus disposiciones, integrándolo de este modo al conjunto de normas que reglan el sistema jerárquico y disciplinario, siendo por tanto, su cumplimiento obligatorio para todos los integrantes de la Institución.

Por lo tanto, la intensidad que Carabineros da a sus deberes éticos se justifica por el rol preponderante que ocupa la Institución en la sociedad, salvaguardando con ello su identidad, sus valores, tradiciones, símbolos, creencias y conductas que sus integrantes comparten y los cohesionan como miembros de Carabineros.

TEORÍA DE LA SUJECCIÓN ESPECIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS, ESPECIALMENTE DE LOS CARABINEROS

En este capítulo nos hemos referido a la misión constitucional y características de la institución Carabineros; luego abordamos su organización, describimos al personal que la integra y el régimen jurídico aplicable; encontrándonos en condiciones de introducirnos en el último tema relacionado con este apartado, que es lograr establecer la existencia de una relación de sujeción especial entre Carabineros y los carabineros, en lo que respecta al tema de estudio, el régimen disciplinario.

³¹ Disponible en http://www.carabineros.cl/transparencia/og/OG_2478_24032017.pdf

1. Relación de sujeción especial

En la doctrina internacional podemos encontrar algunas ideas respecto de las relaciones especiales de sujeción:

“...las relaciones jurídico-administrativas caracterizadas por una duradera y efectiva inserción del administrado en la esfera organizativa de la Administración, a resultas de la cual queda sometido a un régimen jurídico peculiar que se traduce en un especial tratamiento de la libertad y de los derechos fundamentales, así como de sus instituciones de garantía, de forma adecuada a los fines típicos de cada relación.” (López, 1994, p.161).

“es una relación jurídico-administrativa específica, entre un ciudadano-administrado que se incorpora, generalmente en forma voluntaria, duradera y efectivamente en la esfera organizativa de la Administración Pública. Esta incorporación trae como consecuencia una modulación, debilitamiento o minoración de los derechos de los sometidos, tales como el principio de legalidad, los derechos fundamentales y la protección judicial, así como de los sistemas institucionalmente previstos para velar por sus garantías, derivada de un mandato constitucional o de una previsión legislativa conforme con aquélla.” (Lasagabaster, 1994, p. 417)

La relación de sujeción especial, como se indicó, es una relación jurídico-administrativa entre un ciudadano-administrado que se incorpora, generalmente en forma voluntaria, duradera y efectivamente en la esfera organizativa de la administración pública. Esta inserción se puede fundar en la necesidad de obtener ciertas prestaciones de la administración pública, o porque se integró a ella, temporal o habitualmente, por mandato legal o voluntariamente. No obstante, no toda integración genera una relación especial de sujeción, ésta debe responder a una causa en sentido jurídico, además debe ser duradera para que se hagan sentir los especiales efectos de la integración.

Respecto a la existencia de relaciones especiales de sujeción en el contexto de regímenes disciplinarios, éstas las podemos apreciar al constatar una reducción de determinados derechos y garantías de quienes son objeto de persecución en el derecho disciplinario, situación que

podremos corroborar en el siguiente título referido al ejercicio del derecho a defensa jurídica en Carabineros de Chile.

2. Teoría de la sujeción especial en Carabineros

Considerando los antecedentes entregados en los párrafos anteriores, nos encontramos en condiciones de afirmar que el carabinero, al incorporarse voluntariamente y en forma duradera en la esfera organizativa de la institución Carabineros, adquiere una relación de sujeción especial, cuyos efectos se hacen sentir en determina norma jurídica que regula el régimen disciplinario.

La única excepción que la Carta Fundamental admite respecto de los derechos que ella misma garantiza a todas las personas, es la disposición referida al derecho a la defensa jurídica contemplada en el artículo 19 N° 3 de la Constitución. Por lo tanto, todas las otras garantías que se contemplan en la citada disposición, en especial el debido proceso o las que se refieren a principios básicos del derecho penal y sancionatorio en general, resultan plenamente aplicables a todos los integrantes de las Fuerzas Armadas y Carabineros, lo cual tiene especial relevancia en lo que implica el ejercicio de la potestad disciplinaria al interior de dichas instituciones. (Van De Wyngard, 2010).

Esta norma jurídica la encontramos en la Constitución Política de la República³², la cual los diferencia y les entrega fines distintos a cumplir que el resto de los administrados, distinción que modula alguno de sus derechos fundamentales y que van en directa relación con los fines constitucionales que deben desempeñar, configurando de este modo un estatus peculiar del carabinero-administrado.

³² Constitución Política de la República, artículo 19, N° 3, inciso segundo: *“Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si hubiere sido requerida. Tratándose de los integrantes de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, este derecho se regirá en lo concerniente a lo administrativo y disciplinario, por las normas pertinentes de sus respectivos estatutos.”*

Derecho a defensa jurídica

Como señala Cea (2012, p. 157), la defensa jurídica comprende la que se emplea ante cualquier órgano que ejerza jurisdicción, y también frente a autoridades públicas carentes de potestad jurisdiccional, como sucede con el derecho disciplinario sancionador; siendo, por tanto, más amplia que la defensa judicial.

Génesis constitucional:

En los registros de las Actas Oficiales de la Comisión Constituyente Sesiones 99ª a 100ª, celebradas el 30/12/1974 y 06/01/1975, respectivamente³³, quedó constancia del desarrollo de la garantía relacionada con la igualdad ante la justicia, en donde no se observan diferencias respecto de las Fuerzas Armadas y de Orden, en cuanto al derecho a recurrir a asesoramiento de abogados.

No obstante, a través del Decreto Ley N° 1.552 del Ministerio de Justicia, publicado en el Diario Oficial N° 29.558-A, de 13/9/1976³⁴, se dictó el Acta Constitucional N° 3 “De los derechos y deberes Constitucionales”, la que en su artículo 1º, N° 3, aseguró a todas las personas el derecho a defensa jurídica, sin embargo, tratándose de los integrantes de las Fuerzas Armadas, de Orden y de Seguridad Pública, determinó que este derecho se regirá en lo concerniente a lo administrativo y disciplinario por las normas pertinentes de sus respectivos estatutos.

En la Sesión 383ª, celebrada el 13/6/1978, el señor Jaime Guzmán Errázuriz señaló que la diferenciación en el ejercicio de la garantía constitucional del derecho a defensa jurídica respecto a las Fuerzas Armadas, de Orden y de Seguridad Pública, antes descrito, corresponde a una sugerencia de la Junta de Gobierno, al considerar más adecuadas esas expresiones con su orgánica interna.

³³ Disponibles en https://www.leychile.cl/Consulta/antecedentes_const_1980

³⁴ Ver en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6656>

Derecho a defensa jurídica en Carabineros

Como señalamos, el numeral tercero del artículo 19 de la Constitución Política alude que Carabineros, como integrantes de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, en el ejercicio de su derecho a defensa jurídica en lo concerniente a lo administrativo y disciplinario, se regirá por las normas pertinentes de su respectivo estatuto; remitiéndose la disposición constitucional a las normas que establezca el legislador.

Si bien, esta norma establece una desigualdad entre el ejercicio del derecho a defensa jurídica general o común y el existente en Carabineros, en opinión de Cea (2012, p. 159) es susceptible de reputarse justa, porque:

- “a. Se refiere a los estatutos propios de la cinco instituciones uniformadas, tres de ellas dependientes del Ministerio de Defensa Nacional, y las dos restantes dependientes del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, debiendo entenderse que esos estatutos, aunque hoy puedan hallarse aún contenidos en reglamentos, son normas de jerarquía legal. Siendo y entendiéndose así, entonces se cumple el principio de reserva previsto en la primera frase de este mismo inciso 2°. De lo contrario, estaríamos ante una infracción de tal principio que rige en la materia, pues cuanto se refiere al proceso y al procedimiento, incluida la defensa, es y tiene que entenderse que constituye una materia de reserva legal; y
- b. La naturaleza propia, peculiar o diferente que tienen las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile e Investigaciones exige, para regirlas en lo administrativo y disciplinario, normas especiales. La característica expuesta justifica que a esas Instituciones no se les puedan aplicar, sin adecuaciones y salvedades, las normas del Código de Procedimiento Civil o Procesal Penal. Así se desprende del artículo 101 inciso final de la Constitución.”

Opinión, que como analizaremos a continuación, merece algunos reparos en cuanto al desarrollo real y efectivo de las normas por parte del legislador, ya que hoy existe una remisión amplia y no sólo complementaria a la normativa reglamentaria pertinente, es más, el

derecho a defensa jurídica en la actualidad se encuentra regulado en Carabineros por medio de una norma de carácter interno, dictada por el General Director.

Además, consideramos que al referirse el autor a “la naturaleza propia, peculiar o diferente” que tiene Carabineros, estas características no dicen relación con la imposición de restricciones en el ejercicio del derecho a defensa jurídica, porque el reconocimiento de la Institución como órgano de la Administración del Estado, hace que día a día se diluyan sus adecuaciones y salvedades normativas.

Cuando el numeral tercero del artículo 19 señala que el derecho a defensa jurídica se regirá por las normas pertinentes de “sus respectivos estatutos”, debemos remitirnos al Estatuto del Personal de Carabineros de Chile, D.F.L. (I) N° 2, de 1968, que en su artículo 46, letra t) establece que el derecho a defensa jurídica que le asiste al personal se establecerá en la reglamentación institucional.³⁵

Esta es la única norma estatutaria que dice relación con el derecho a defensa jurídica, entendiéndose que hay una remisión amplia y no sólo complementaria a la normativa reglamentaria pertinente. Situación que, tal como lo señala Van De Wyngard (2010, p. 48), merece críticas, porque la ley común ha esquivado la exigencia señalada por el constituyente, remitiendo el tema al plano reglamentario.

La disposición del constituyente referida a que la regulación del ejercicio de la defensa jurídica en Carabineros, se realice por su propio estatuto, no se cumple con la vaguedad de la disposición empleada por el Estatuto del Personal, porque no da ningún criterio básico, entregando amplia potestad y discrecional a la autoridad administrativa para la regulación de una materia en donde están en juego derechos relevantes para el personal de Carabineros.

La remisión a la normativa reglamentaria es grave, porque de acuerdo con el constituyente todos los aspectos esenciales del asunto deben ser objeto de regulación orgánica constitucional o de dominio legal, y no pueden ser abandonados en la potestad reglamentaria.

Establecido que el Estatuto de Carabineros hace una amplia remisión a la normativa reglamentaria, analizaremos las normas específicas que rigen el derecho a defensa jurídica en lo concerniente a lo administrativo y disciplinario.

El Reglamento de Sumarios Administrativos, N° 15, en su artículo 62 dispone que el derecho a defensa jurídica frente a los cargos de un Sumario Administrativo lo podrá ejercer el inculpado por sí mismo o por medio de un Oficial de Fila o de los Servicios³⁶.

Si bien, el artículo 62 regula el derecho a defensa jurídica en los Sumarios Administrativos; el inciso segundo del artículo 12 del Reglamento de Disciplina de Carabineros, N° 11,³⁷ amplía su aplicación a todos los procedimientos disciplinarios, al señalar que las Investigaciones Administrativas se someterán a las normas contenidas en el citado Reglamento de Sumarios.

Por lo tanto, la normativa reglamentaria institucional establece que el derecho a defensa jurídica en los procesos disciplinarios instruidos en Carabineros de Chile, puede ser ejercido por el mismo inculpado o por un Oficial de Fila o de los Servicios, excluyendo la participación de Apoderados, lo que evidencia una modulación al ejercicio de esta garantía constitucional.

Ahora bien, la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, N° 19.880, establece en su artículo 22 que los interesados en el procedimiento administrativo podrán actuar por medio de Apoderados.

³⁵ Disponible en <http://www.carabineros.cl/transparencia/estatutoPersonal.pdf>

³⁶ Como se indicó en el **Cuadro N° 1** de este trabajo, el Personal de Nombramiento Supremo está compuesto por Oficiales de Fila, Oficiales de los Servicios y Personal Civil. Los Oficiales de Fila son los Oficiales de Orden y Seguridad; mientras que los Oficiales de los Servicios comprenderán a los Oficiales de Justicia, de Sanidad, de Sanidad Dental, de Veterinaria, del Servicio Religioso y de Bandas.

³⁷ “Las faltas que no se adviertan de manera indubitada, o bien, que el inculpado no confiese su responsabilidad, deberán ser esclarecidas a través de una investigación, la que se someterá, en lo pertinente, a las normas contenidas en el Reglamento de Sumarios Administrativos, constando su declaración indagatoria por escrito, como sus descargos y recursos.”

No obstante, como lo señalamos en la primera parte de este trabajo, el artículo 1° de la Ley N° 19.880, hace referencia a su carácter supletorio, lo que implica que sus principios y normas son aplicables en todos aquellos procedimientos que no tengan regulación de ley especial; lo que significó que esta disposición no tuviese uso en Carabineros de Chile, sino hasta diciembre del año 2008, fecha en la Contraloría General de la República emitiera su Dictamen N° 60.435 de 19/12/2008, que resolvió que los funcionarios de Carabineros pueden actuar mediante apoderados³⁸.

Seguidamente, el 03 de septiembre del año 2015, Carabineros dictó la Circular N° 1.782, a través de la cual impartió instrucciones referidas a la comparecencia de apoderados en procedimientos administrativos, estableciendo que “los interesados o inculpados pueden actuar en los procesos administrativos por sí mismos o por medio de apoderados, quienes pueden tener o no la calidad de abogados”, dando con ello garantía plena al ejercicio real y efectivo del derecho a defensa jurídica por medio de Apoderados.

Por lo tanto, y considerando que esta inflexión es la única excepción que el artículo 19 de nuestro Código Político establece a Carabineros respecto de los derechos que él mismo garantiza, conviene destacar que las propias autoridades superiores de Carabineros, a través de la dictación de una norma de carácter interno – Circular -, han suplido, en parte, la modulación Reglamentaria referida a la Defensa Jurídica en lo administrativo y disciplinario, urge la necesidad que esta adecuación normativa se ajuste a las formalidades descritas en el artículo 19 N° 3 de nuestro Código Político, es decir, que la participación de Apoderados se desarrolle con mayor amplitud en el Estatuto del Personal de Carabineros.

³⁸ El texto completo del Dictamen en <https://www.contraloria.cl/porta/web/web/cgr/portada>

Capítulo Segundo:

RÉGIMEN DISCIPLINARIO EN CARABINEROS

Cumplidos los objetivos impuestos en el Capítulo anterior, abordaremos las materias relacionadas con el Régimen Disciplinario en Carabineros. Para ello nos referiremos a la aplicación de los principios del control jerárquico permanente y de responsabilidad descritos en la Ley N° 18.575; luego describiremos y reflexionaremos acerca del Reglamento que rige la disciplina en la Institución, y finalmente analizaremos el ejercicio de la potestad disciplinaria en los procesos sancionatorios.

JERARQUÍA Y RESPONSABILIDAD

Sobre la base de lo establecido en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Carabineros de Chile forma parte de los órganos que constituyen la denominada Administración del Estado.

Dentro de este contexto, Carabineros debe someter su actuar a una serie de principios, entre los cuales se encuentran el de control jerárquico permanente y el de responsabilidad, los que describiremos a continuación.

1. Principio del control jerárquico permanente

El artículo 11 de la Ley N° 18.575, establece que el control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal, debe ejercerse por parte de las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda.

Este control se extiende tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones de los organismos y del personal, estableciendo de este modo algunas obligaciones adicionales a las autoridades

y jefaturas en comparación con las del resto de las personas que trabajan para la Administración del Estado.

En este sentido, Carabineros, como organización administrativa, tiene una estructura jerárquica en la que a los superiores les corresponde no solo dirigir a los subordinados, sino también controlar su comportamiento, esto es lo que se entiende por control jerárquico.

El control jerárquico no solo es parte de las atribuciones de las autoridades y jefaturas, también es un deber para ellas. De allí que su incumplimiento origine la necesidad de castigar esa omisión. Si se produce una irregularidad y las autoridades y jefaturas no adoptaron previamente medidas preventivas para evitarlo, también tiene responsabilidad en lo ocurrido. A contrario sensu, si las autoridades y jefaturas adoptan las medidas de control pertinentes, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, no incurrirá en responsabilidad administrativa, debido a que el deber que implica la aplicación de este principio no es ilimitado.

En este sentido, el artículo tercero del Reglamento de Servicio para Jefes y Oficiales de Orden y Seguridad de Carabineros, N° 7³⁹, establece que a mayor grado jerárquico aumentan las obligaciones de dirección y mando, haciéndose exigible un desempeño con personalidad, criterio, capacidad para resolver los problemas del servicio, ideas progresistas, y unidad de objetivos y de orientación hacia los fines dispuestos por la Institución.

2. Principio de responsabilidad

El artículo 18 de la Ley N° 18.575 diferencia la responsabilidad administrativa en que puede incurrir el personal de la Administración del Estado, de la responsabilidad civil y penal.

Este principio surge de la consecuencia del sometimiento al derecho de toda actuación administrativa, no existiendo espacios de poder que estén exentos a esta vinculación; fundándose en los cimientos de la institucionalidad descritos en los artículos 6° y 7° de la

Constitución Política de la República, los denominados principios de legalidad⁴⁰ y juridicidad⁴¹.

En consecuencia, la infracción del ordenamiento jurídico conlleva la responsabilidad del funcionario que la hubiere cometido y eventualmente, la imposición de sanciones, lo que hace efectiva la sujeción al derecho de quienes desempeñan una función pública, los que deben responder por su mal hacer o su incorrecto ejercicio.

En Carabineros, la responsabilidad administrativa, conforme a lo establecido en los artículos 19 N° 3, incisos segundo y quinto, de la Carta Fundamental, y 36 de la Ley N° 18.961, Orgánica Constitucional, presupone la substanciación de un expediente administrativo, fundado esencialmente en el racional, justo y debido procedimiento, e impregnado además de otras garantías en esencia propias del proceso penal, pero aplicables al Derecho Administrativo Sancionador, entre éstas los principios de la bilateralidad de la audiencia, el derecho a aportar pruebas, el derecho a ser juzgado por un tercero imparcial, la importancia de una resolución motivada y el derecho a impugnar lo resuelto ante un estamento superior, entre otros.

Todo ello conduce al ejercicio de la potestad disciplinaria por parte del Mando institucional⁴² competente para ello, destinada a conocer de las infracciones cometidas por cualquier miembro de la Institución, apreciarlas sobre la base de los medios de prueba que franquea la preceptiva institucional -artículo 43 y siguientes del Reglamento de Sumarios

³⁹ Ver en http://www.carabineros.cl/transparencia/transparencia2009/_7Reglamento.pdf

⁴⁰ El principio de legalidad, conocido tradicionalmente bajo el nombre de principio de clausura del derecho público, supone que el ejercicio de las competencias de las autoridades públicas se realice de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y las leyes, de forma que se disminuya el riesgo de la extralimitación de funciones.

⁴¹ El principio de juridicidad, asegura el sometimiento integral de las autoridades públicas al imperio del ordenamiento jurídico en su conjunto.

⁴² Al referirnos al “Mando”, debemos remitirnos a lo señalado en el artículo 50 de la Ley N° 18.961, que dispone que “Mando es el ejercicio de la autoridad que la ley y los reglamentos otorgan a los oficiales y demás personal de Carabineros y a los llamados al servicio, sobre sus subalternos o subordinados por razón de destino, comisión, grado jerárquico o antigüedad”. Junto con lo anterior, el artículo 2° del Reglamento de Servicio para Jefes y Oficiales de Orden y Seguridad de Carabineros, N° 7, complementa el concepto, disponiendo que “El ejercicio del Mando implica la obligación de asumir por entero las responsabilidades en las funciones que se desempeñen, no pudiendo ser eludidas ni transferidas a los subordinados.”

Administrativos, N° 15⁴³-, y sancionarlas conforme la tipología que entrega el artículo 22, del Reglamento de Disciplina, N° 11⁴⁴, si aquellas inconductas son merecedoras de reproche en sede administrativa y encuadran en los tipos sancionatorios que prevé la reglamentación institucional.

En consecuencia, en el actuar funcionario del personal de Carabineros, debemos asociar la denominada “responsabilidad de mando”, con el deber de aplicación del “principio del control jerárquico permanente”.

RÉGIMEN DISCIPLINARIO EXISTENTE EN CARABINEROS

El régimen disciplinario en Carabineros encuentra sus cimientos en el artículo 2° de la Ley N° 18.961, al indicar que la Institución es un cuerpo armado esencialmente disciplinado y que su personal estará sometido a las normas básicas establecidas en la Ley Orgánica, su Estatuto, Código de Justicia Militar y reglamentación interna.

Las normas básicas descritas en la Ley Orgánica referidas a la disciplina, dicen relación con que todo el personal que integre Carabineros, indistintamente su pertenencia o no la planta institucional, quedan sometidos a la jerarquía y disciplina⁴⁵, quienes incurrirán en responsabilidad administrativa conforme lo determine el Reglamento de Disciplina⁴⁶.

Junto con lo anterior, el Reglamento de Disciplina de Carabineros, N° 11, reitera que el régimen disciplinario en él descrito será aplicable a todo el personal de la Institución⁴⁷ y

⁴³ Disponible en http://www.carabineros.cl/transparencia/transparencia2009/_15Reglamento.pdf

⁴⁴ Reglamento disponible en <http://www.carabineros.cl/transparencia/transparencia2009/reglamento11.pdf>

⁴⁵ Artículo 7°.- La Dirección General podrá contratar en forma temporal, cuando las necesidades del servicio lo requieran e informando semestralmente al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a profesionales, técnicos, administrativos y trabajadores a jornal o a trato, quienes quedarán sometidos a la jerarquía y disciplina de Carabineros de Chile y demás materias que determinen las leyes, en lo que sea pertinente.

⁴⁶ Artículo 36.- La potestad disciplinaria será ejercida por las autoridades institucionales competentes a través de un racional y justo procedimiento administrativo. El personal que infrinja sus deberes u obligaciones incurrirá en responsabilidad administrativa conforme lo determine el Reglamento de Disciplina, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pueda afectarle.

⁴⁷ Artículo 1°.- El régimen disciplinario de Carabineros se ceñirá a las disposiciones del presente Reglamento, las que serán aplicables a todo el personal que presta servicios en la Institución.

entrega un concepto de falta, definiéndola como toda acción u omisión en que incurra el personal y que, sin alcanzar a constituir delito, lo aparte del cumplimiento de sus deberes profesionales o morales.

Estas normas nos permiten establecer, respecto del régimen disciplinario de Carabineros, que:

- i. Todo el personal de Carabineros está sometido a un mismo cuerpo normativo, independiente al escalafón al que pertenezcan o al tipo contractual que lo ligue con la Institución;
- ii. El régimen disciplinario se ciñe a las disposiciones del Reglamento de Disciplina, N° 11;
- iii. La responsabilidad administrativa se establece a través de un racional y justo procedimiento;
- iv. La potestad disciplinaria es ejercida por las autoridades institucionales competentes, y
- v. Las acciones u omisiones sancionadas por el régimen disciplinario institucional, son denominadas “faltas”.

Descrito lo anterior, nos abocaremos a analizar el régimen disciplinario establecido en el Reglamento N° 11.

1. Reflexiones sobre el Reglamento de Disciplina de Carabineros, N° 11

Durante la segunda mitad del siglo XX, a través del Decreto N° 900 de 20/6/1967, se aprobó el actual Reglamento de Disciplina de Carabineros, el que buscó dar racionalidad y coherencia interna al sistema disciplinario, para lo cual se reunieron sistemáticamente todas o gran parte de las normas que regulaban la disciplina institucional, generando con ello mejores condiciones para garantizar la seguridad jurídica y dar certeza y uniformidad en las decisiones sancionatorias.

No obstante, en estos 51 años de vigencia del Reglamento de Disciplina, N° 11, se han dictado diversos Decretos Supremos que lo han modificado sin afectar en lo fundamental su fisonomía original.

Por otra parte, desde su entrada en vigencia, han surgido Órdenes Generales y Circulares, dando lugar a un verdadero marco normativo paralelo. Algunas de ellas se hacen cargo de cuestiones emergentes que simplemente eran desconocidas o valoradas de otra manera en la época de la Reglamentación; otras se refieren a cuestiones ya abordadas previamente por el Reglamento pero que, sin mediar muchas veces derogación formal, son de este modo sustraídas de su campo de aplicación.

Son ejemplos del primer grupo de casos (disposiciones que se hacen cargo de cuestiones emergentes): la Circular N° 1.821 del 21/2/2018, que regula los procedimientos relacionados con el acoso laboral y acoso sexual en el ámbito laboral; Circular N° 1.819 de fecha 29/1/2018 que regula normas de protección a la maternidad, la paternidad y a la vida familiar, y Circular N° 1.818 23/1/2018 sobre procedimientos de importancia relacionados con el Decreto N° 400, que fija texto refundida, coordinado y sistematizado de la Ley N° 17.798 sobre control de armas.

En el segundo grupo de casos (normas referidas a cuestiones ya abordadas por el Reglamento que fueron sustraídas de su campo de aplicación), se inscribe la Circular N° 1.783 del 30/9/2015 que imparte instrucciones sobre el matrimonio del personal de Carabineros.

Es más, conviene preguntarnos si un Reglamento de Disciplina que data de 1967 y cuya fisonomía central no ha variado, es o no reflejo de la evolución social e institucional al cabo de acercarnos al término de la segunda década del siglo XXI. Para encontrar una respuesta, describiremos los principales defectos que pueden observarse en la actual reglamentación: la Expansión y Dispersión de normas.

Como señalan Acosta y Aldoney (2013, p. 12), la expansión y dispersión de normas “no es condenable per se”, pues en muchos casos se debe a la necesidad de abordar áreas que antes eran ajenas al derecho sancionatorio disciplinario o que simplemente no existían.

Lo que es innegable es que esta expansión ha traído consigo una considerable pérdida de racionalidad del modelo, que se expresa en normas de régimen interno vastísimas, dispersas, a

veces contradictorias y otras reiterativas, sin que haya un sentido de consistencia y coherencia a la hora de decidir qué, cómo y cuándo se va a sancionar.

Una de las causas de este proceso es la tendencia que suele observarse en las autoridades institucionales de turno de reaccionar frente a inconductas que conmueven en la comunidad e impactan en la imagen institucional, suponiendo que el marco sancionatorio vigente en relación a esos acontecimientos no es suficiente y que su endurecimiento es capaz de contribuir a la solución del problema, de modo que aparece como necesario y urgente modificar las normas o creando nuevas.

Este panorama ofrece importantes dificultades para que el Reglamento de Disciplina satisfaga razonablemente la función de garantía del tipo sancionatorio. Si en ciertas materias a las propias autoridades institucionales encargadas de conocer y resolver no les resulta fácil determinar cuál es la norma aplicable en un caso determinado, con mayor razón a los subordinados les es difícil conocer el contenido de las prohibiciones y las sanciones amenazadas por el ordenamiento interno en caso de infringirlas, así como también si tratan legítimamente de saber si una conducta que quieren emprender constituye o no una falta. Además, existe una pérdida significativa de los objetivos de certeza jurídica y de garantía.

Frente a este panorama, que perjudica principalmente al destinatario de la norma sancionatoria, es sugerente a priori la idea de una (re)unificación de todas las materias en el Reglamento de Disciplina.

Finalmente, conviene señalar que el Reglamento de Disciplina mantiene disposiciones que datan desde su creación y que claramente han perdido vigencia. Así ocurre por ejemplo, con la descripción del “Arresto” como sanción disciplinaria, definida en el numeral 3º del artículo 25 como una medida privativa de la libertad personal⁴⁸.

⁴⁸ Según la norma, el arresto consiste en privar al afectado del derecho a disfrutar de las franquicias de permiso o puerta franca para salir del cuartel o del lugar fijado para el cumplimiento del arresto por el superior que lo aplicó. Se impone por días completos y continuados y no podrá ser inferior a un día. Se cumplirá en el cuartel o en la habitación o pieza del afectado y se impondrá con o sin servicio.

No obstante, esta disposición reglamentaria fue adecuada, en cuanto a su aplicación, por medio de una norma de carácter interno, la Circular N° 1.326 de 11/12/1992, la que sostiene que la responsabilidad administrativa que se pueda establecer en un sumario de igual naturaleza, importa tipificar faltas a la disciplina y no delitos, los que son de competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales, por lo tanto, el Arresto contraviene la normativa constitucional y legal que resguarda el derecho a la libertad personal y a la seguridad individual, al extender al ámbito administrativo formas de privación y restricción de esos derechos que están destinados a hacer efectivas responsabilidades propias del ámbito penal.

2. Descripción del Reglamento de Disciplina, N° 11

El artículo 1° de esta norma reglamentaria establece que el régimen disciplinario de Carabineros se debe ceñir a las disposiciones en él descritas, para lo cual se organiza en los siguientes Títulos:

- a. Título I, Generalidades. Aplicación del Reglamento; concepto de Falta, y fundamentos de la Disciplina. (Arts. 1° a 3°)
- b. Título II, De las órdenes. Concepto y características de una orden; tipos de órdenes y su cumplimiento. (Arts. 4° a 7°)
- c. Título III, Del tratamiento entre el personal. Formalidades del tratamiento. (Art. 8°)
- d. Título IV, De los deberes disciplinarios. Especifica quiénes conocen y resuelven las faltas; cómo se sancionan, y la prescripción de la facultad de castigar. (Arts. 9° a 21)
- e. Título V, Clasificación de las Faltas. Entrega una clasificación de las faltas, dividiéndolas en seis grupos (Art. 22):
 - 1) Relativas a la integridad moral del funcionario o al prestigio de la Institución;
 - 2) Contra la subordinación y el compañerismo;
 - 3) Contra el buen servicio;

- 4) Contra la reserva en asuntos del servicio;
- 5) De abuso de autoridad, y
- 6) Contra el régimen institucional.

f. Título VI, De las sanciones disciplinarias y su ejecución. Enumera y define las sanciones que se podrán aplicar al personal de la Institución (Arts. 23 a 34), específicamente:

Cuadro N° 3: Sanciones disciplinarias aplicables al personal de Carabineros.

Personal de Nombramiento Supremo	Personal de Nombramiento Institucional
Amonestación: Consiste en una reconvención formulada por el superior al subalterno acerca de la comisión de una falta cuya naturaleza o magnitud no la hace mereciente de otro castigo mayor.	Amonestación
Reprensión: Consiste en una reconvención de mayor gravedad que la amonestación.	Reprensión
Arresto: Consiste en privar al afectado del derecho a disfrutar de las franquicias de permiso o puerta franca para salir del cuartel o del lugar fijado para el cumplimiento del arresto por el superior que lo aplicó. Se impondrá por días completos y continuados y no podrá ser inferior a un día.	Arresto
Disponibilidad: Consiste en dejar agregado al afectado a cualquier Repartición, sin desempeñar un cargo o función determinados.	Licenciamiento por razones de ética profesional: Consiste en la eliminación del funcionario del servicio activo.
Suspensión del empleo: Consiste en la privación durante el tiempo que dure el castigo, de todas las funciones inherentes al empleo, así como de los ascensos que puedan corresponder al afectado. Se aplicará por medio de un decreto supremo.	Baja por conducta mala: Se aplicará de acuerdo con lo prescrito en el Reglamento de Selección y Ascensos del Personal de Carabineros de Chile, N° 8.
Calificación de servicios: Consiste en la declaración que se hace en tal sentido en contra de un Oficial, por medio de un decreto supremo. El afectado quedará obligado a presentar su expediente de retiro o a solicitar que se le conceda éste de oficio, en el plazo máximo de 30 días.	
Separación del servicio: Implica la eliminación del funcionario de las filas de la Institución, dispuesta mediante un decreto supremo.	
Multa: Pena pecuniaria que se impone con motivo de una falta y que consiste en privar a un funcionario de parte de su sueldo, con la obligación de desempeñar el cargo.	Multa

Fuente: Elaboración propia.

g. Título VII, De la competencia disciplinaria. Especifica quiénes tendrán atribuciones para imponer sanciones disciplinarias, dividiéndolos en grados. (Arts. 35 a 39)

La competencia disciplinaria es la atribución para imponer sanciones disciplinarias al personal de Carabineros.

Requisito de esta competencia es que el sancionado sea subordinado del sancionador.

El carácter de subordinado lo adquiere el subalterno que se encuentra permanentemente o transitoriamente bajo el mando directo de un determinado superior.

Superior directo es el que tiene mando o acción disciplinaria directa e inmediata sobre determinados subalternos.

Subalterno es el que tiene con relación a otro, un grado inferior en la escala jerárquica.

El siguiente cuadro especifica la competencia disciplinaria que posee cada superior directo sobre sus subordinados, la que va a depender del grado y cargo que ejerza el superior.

Importante es señalar que a mayor grado jerárquico del superior directo, mayor es la sanción que puede aplicar sobre sus subordinados.

Como se observará, los Oficiales de mayor jerarquía (cuarto, quinto y sexto grado) son los únicos que poseen competencia disciplinaria para aplicar medidas expulsivas al Personal de Nombramiento Institucional, en tanto que sólo el General Director de Carabineros puede expulsar al Personal de Nombramiento Supremo.

Cuadro N° 4: Competencia disciplinaria en Carabineros de Chile.

GRADO	CARGO	SANCIÓN
De primer grado A	Suboficiales Mayores y Suboficiales Jefes de Retenes y Avanzadas	Desde Amonestación hasta Arresto de dos (2) días.
De primer grado B	Jefes de Tenencias	Desde Amonestación hasta Arresto de cuatro (4) días.
De segundo grado A	Subcomisarios a cargo de Subcomisarías, Capitanes Jefes de Grupos de Formación Policial, Comandantes de Escuadrones y Ayudantes de Reparticiones	Desde Amonestación hasta Arresto de ocho (8) días.
De segundo grado B	Comisarios y a los Mayores Jefes de Grupos de Formación Policial y Ayudantes de Reparticiones	Desde Amonestación hasta Arresto de quince (15) días.
De tercer grado	Subprefectos de los Servicios y Administrativos, Tenientes Coroneles Jefes de Grupo o Ayudantes de Reparticiones, Subdirector y Jefe de Estudios del Instituto Superior de Carabineros, Subdirector, Jefe de Servicios y Secretario de Estudios de la Escuela de Carabineros y Escuela de Suboficiales	Desde Amonestación hasta Arresto de veinte (20) días.
De cuarto grado	Prefectos y Directores de la Academia de Ciencias Policiales, Escuela de Carabineros,	Desde Amonestación hasta el Licenciamiento por razones de ética

	Escuela de Suboficiales y Escuela de Formación Policial	profesional y <u>baja por conducta mala.</u> Esta última facultad sólo respecto del Personal de Nombramiento Institucional.
De quinto grado	General Subdirector, Inspector General, Jefes de Direcciones, Jefes de Zona y Oficiales Generales de Orden y Seguridad	Desde Amonestación hasta el Licenciamiento por razones de ética profesional y <u>baja por conducta mala.</u> Esta última facultad sólo respecto del Personal de Nombramiento Institucional.
De sexto grado	General Director	Tendrá <u>las más altas atribuciones disciplinarias</u> que consagra el Reglamento de Disciplina, sobre todo el personal que presta servicios en la Institución

Fuente: Elaboración propia.

- h.** Título VIII, De los recursos. Establece los recursos que proceden frente a la imposición de una sanción disciplinaria, específicamente el Recurso Jerárquico y el de Apelación. (Arts. 40 a 43)
- i.** Título IX, De las notificaciones y plazos. Señala normas referidas al domicilio del personal; formalidades de las notificaciones y de los recursos impugnatorios. (Arts. 44 a 45 bis)
- j.** Título X, De las formalidades que debe cumplir un reclamo. Refiere a las formalidades de los reclamo; obligaciones de los superiores ante quien se presenta un reclamo, y formalidades varias. (Arts. 46 a 50)
- k.** Título XI, De la potestad revisora. Describe la potestad revisora que le asiste al General Director de Carabineros. (Arts. 51 y 52)
- l.** Título XII, Del conducto regular. Detalla qué es el conducto regular y sus formalidades. (Arts. 53 a 57)
- m.** Título XIII, Definiciones. Especifica el significado de determinados términos. (Art. 58)
- n.** Título XIV, Disposiciones generales (Arts. 59 y 60).

3. Ejercicio de la potestad disciplinaria en Carabineros

La Ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros, en su Párrafo 5° “Derechos y Obligaciones”, Artículo N° 36, establece dos requisitos para el ejercicio de la potestad disciplinaria:

- i. Que sea ejercida por las autoridades institucionales competentes, y
- ii. Que sea ejercida a través de un racional y justo procedimiento administrativo.

Ejercicio de la potestad disciplinaria por las autoridades institucionales competentes

Respecto de las “autoridades institucionales competentes”, en el **Cuadro N° 4** que antecede, indicamos que la potestad para imponer sanciones disciplinarias al personal de Carabineros radica en los superiores directos de los subordinados, la que será más gravosa en la medida que mayor sea el grado jerárquico de quien conozca y resuelva.

En este sentido, el Título IV “De los deberes disciplinarios” del Reglamento de Disciplina de Carabineros, en su artículo 10, establece pautas para sancionar las faltas, reiterando que éstas se sancionarán de acuerdo con:

- las atribuciones disciplinarias de que está investido cada superior, y
- con arreglo al propio juicio.

Las atribuciones con que está investido cada superior están descritas en el **Cuadro N° 4**, no obstante, cuando el superior estime que la falta que está conociendo merece mayor castigo que el que por sus atribuciones puede imponer, debe elevar los antecedentes al superior inmediato para que aplique la sanción que proceda. Lo anterior significa que el límite de una atribución disciplinaria de menor grado, no obsta para que la falta sea sancionada por el superior inmediato, evitando la impunidad frente a infracciones graves que pueden llegar a significar la expulsión del inculpado de la Institución.

Respecto del “propio juicio” del superior jerárquico para resolver una sanción, esta disposición merece observaciones, ya que la amplitud y discrecionalidad en que está

entregada esta facultad, evidencia un exceso de confianza por parte de la Institución en que el superior jerárquico resolverá con prudencia y justicia, cuestión que la experiencia práctica demuestra que es una salvaguarda muy débil. Es por ello que, asumiendo el riesgo que significa esta discrecionalidad en el ejercicio de la potestad disciplinaria, los elaboradores de la normativa reglamentaria establecieron en el artículo 11, que los Superiores con facultades disciplinarias deben proceder con rectitud, moderación y elevado espíritu de justicia, considerando principalmente la verdadera responsabilidad del inculpaado, en relación con la naturaleza o importancia de la falta. Norma que busca crear instancias disciplinarias que estén revestidas de características que objetivamente aseguren la independencia, imparcialidad, justicia y racionalidad de las mismas.

Ahora bien, la competencia privativa comentada, ha sido reconocida en diversa jurisprudencia judicial y administrativa; pudiendo citar lo resuelto por la Excelentísima Corte de Suprema en la Causa Rol N° 43.378-2017: “la valoración de los hechos establecidos en el sumario, en cuanto a determinar si éstos son o no constitutivos de la infracción que se le atribuye al funcionario, son cuestiones privativas del superior que adoptó la decisión” (Poder Judicial, 2018); en tanto que la Contraloría General de la República, en sus Dictámenes N° 51.271-2012 y N° 70.079-2016, determinó que “la valoración que puedan tener los diversos elementos de convicción que consten en un proceso sumarial, es un aspecto que debe ser apreciado por quien substancia esa indagación y por la autoridad que ejerce la potestad disciplinaria”. (Contraloría General de la República, 2017).

Ejercicio de la potestad disciplinaria a través de un racional y justo procedimiento

Ya tratado el primer requisito que impone el artículo 36 de la Ley N° 18.961 respecto del ejercicio de la potestad disciplinaria, corresponde abocarnos al segundo de ellos “racional y justo procedimiento administrativo”:

Considerando la doctrina, jurisprudencia y marco normativo de Carabineros, buscaremos un concepto, características y requisitos del proceso racional y justo.

Doctrina:

Cea Egaña (2012, p. 171) enumera los requisitos para que un proceso merezca los calificativos de racional y justo, o sea, legítimo, señalando:

- “A. Que se deduzca y notifique la acción a las partes, otorgando a la parte contraria el plazo razonable para preparar su defensa y responderla adecuadamente;
- B. Que exista real e igual oportunidad, entre los litigantes, de producción y refutación de pruebas, bilateralidad de audiencias y de evidencias que rige sin perjuicio de las constataciones que la autoridad competente ordene y obtenga de oficio; y
- C. Que se dicte la sentencia con respeto a la Constitución y a las leyes, en procesos de doble instancia como regla general, de manera que la única instancia, o sin revisión del tribunal superior, sea nada más que excepcional.”

No obstante, el autor aclara que estos requisitos “no son siquiera los mínimos de un proceso justo”, agregado los siguientes: “amplio acceso a la magistratura; medios suficientes para una asesoría y defensa jurídica idóneas; independencia institucional e imparcialidad de los jueces y funcionarios judiciales; rapidez y oportunidad en las decisiones; y fundamentación de las sentencias en raciocinios lógicamente inobjetables.”

Verdugo, Pfeffer y Nogueira (2002, p. 222), señalaron que la “racionalidad” está referida al procedimiento, y lo “justo” a lo sustantivo; conceptos que son, ciertamente, muy genéricos y se prestan para entenderlos con variado criterio, por ello la Comisión de Estudio de la Constitución de 1980, elaboró la norma refiriéndose al “racional y justo procedimiento” en vez de enumerar cuáles son las garantías reales del debido proceso, obviando así la dificultad de tipificar específicamente los elementos que lo componen y el riesgo de omitir algunos.

Para el profesor Evans de la Cuadra (1986), los elementos que constituyen un “racional y justo procedimiento” son los siguientes:

- “1. Notificación y audiencia del afectado, pudiendo procederse en su rebeldía si no comparece una vez notificado;
2. Presentación de las pruebas, recepción de ellas y su examen;
3. Sentencia dictada por un tribunal u órgano imparcial y objetivo, y

4. Posibilidad de revisión de lo fallado por una instancia superior igualmente imparcial y objetiva.”

Jurisprudencia:

Nuestro Tribunal Constitucional ha emitido fallos referidos a la garantía del debido proceso (Navarro y Carmona, 2011, p. 111-112), en los que ha concluido que ésta ha sido contemplada por el constituyente respecto de los órganos que ejercen jurisdicción, concepto que es más amplio que el de tribunales judiciales y comprende, por tanto, a órganos administrativos en la medida en que dichos procedimientos importan ejercicio de jurisdicción o entrañan la materialización de la potestad sancionatoria de la Administración.

Asimismo el Tribunal ha resuelto que el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa debe sujetarse a principios constitucionales básicos, entre ellos, que la ley prevea un debido proceso para la aplicación de las sanciones. Agregando que él cumple con el estándar constitucional de un debido proceso cuando el afectado puede ejercer efectivamente sus derechos de defensa, haciendo alegaciones, entregando prueba y ejerciendo recursos administrativos y jurisdiccionales.

Finalmente, ha determinado que el ejercicio de la potestad administrativa, no obstante no ser potestad jurisdiccional, la potestad para aplicar, rebajar o condonar sanciones administrativas debe sujetarse a los parámetros del debido proceso, puesto que los principios inspiradores del orden penal han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, al ser ambas manifestaciones del ius puniendi. Principalmente será exigible el principio de legalidad, tipicidad y derecho a impugnarlo ante los Tribunales de Justicia.

Por su parte, la Contraloría General de la República, ha emitido pronunciamientos jurídicos obligatorios para Carabineros, por medio de dictámenes y oficios que conforman la llamada jurisprudencia administrativa, pudiendo destacar lo resuelto en el Dictamen N° 66.289-2016: “la responsabilidad administrativa podrá esclarecerse a través de un proceso sumarial, o bien, por indagaciones verbales o escritas, las que no obstante carecer de formalidades concretas, tienen igualmente que traducirse en una breve investigación que

asegure el cumplimiento del principio del debido proceso.”; y en el Dictamen N° 16.551-2016: “en los procedimientos disciplinarios que lleva a cabo Carabineros se asegura el debido proceso, pues aquellos están sometidos a reglas preestablecidas con anterioridad a la comisión de los hechos, lo que permite a los inculpados efectuar una adecuada defensa.” (Contraloría General de la República, 2017).

Marco normativo de Carabineros:

Carabineros, en su Circular N° 1.803 de 9/1/2017 sobre “Protección de la honra y dignidad de las personas en indagaciones administrativas”, entrega un concepto de Debido Proceso Administrativo, definiéndolo como “aquellas condiciones que aseguran una adecuada defensa de los intereses del funcionario público a quien afecte un proceso administrativo, y cuya resolución o acto administrativo terminal fije derechos o beneficios, o bien determine ciertas obligaciones como consecuencia del ejercicio de la potestad disciplinaria.”⁴⁹

Luego, la citada Circular señala las garantías procesales más importantes que se deben respetar en todo proceso administrativo:

1. Ser oído por un investigador imparcial;
2. presunción de inocencia;
3. conocimiento del inculpado de los cargos que se le formulen y el derecho de contestar estas imputaciones;
4. concesión de tiempo y de medios adecuados para la preparación de su defensa que incluyen el conocimiento íntegro de las resoluciones que se dicten y de las demás piezas del expediente;
5. posibilidad de solicitar diligencias probatorias que puedan arrojar luz sobre los hechos;
6. no ser obligado a declararse culpable; y
7. el derecho de impugnar las resoluciones desfavorables ante el superior jerárquico de quien resolvió, de acuerdo a la forma y plazo que se establecen en la reglamentación institucional.

⁴⁹ Disponible en http://www.carabineros.cl/transparencia/Circulares/Circular_1803_09012017.pdf

Finalmente, sin obviar el efecto relativo de las sentencias consagrado en el artículo 3° del Código Civil, se determinó incorporar las resoluciones adoptadas por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, en la Causa Rol N° 58.664-2017 y por la Excelentísima Corte Suprema, en la Causa Rol N° 43.378-2017; porque la diversidad de sus criterios resolutivos hacen que necesariamente se efectúe un análisis crítico respecto de los procedimientos administrativos disciplinarios que instruye Carabineros de Chile.

La controversia se inicia con una acción de protección interpuesta por un ex Oficial de Carabineros en la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, como mecanismo idóneo para reclamar de actuaciones arbitrarias y/o ilegales que lo afectaron en el ejercicio de sus derechos y garantías constitucionales en el proceso que rodeó su expulsión de la Institución.

La acción fue acogida por la Corte de Apelaciones de Santiago, fundamentando su resolución en que existió por parte de Carabineros un actuar carente de razonabilidad que afectó las garantías constitucionales del recurrente, en específico su integridad psicológica producto de la duración excesiva del procedimiento, la naturaleza de los hechos imputados y el aumento desproporcionado de la sanción originalmente reclamada. Además se le dio un trato diferente que afectó su honra y su libertad de trabajo⁵⁰.

Frente a esta decisión jurisdiccional, Carabineros interpuso un recurso de apelación, fundando su alegación en “sendos errores” incurridos en la sentencia apelada. En específico, una errónea interpretación de los plazos existentes para la tramitación del sumario administrativo y equívoca aplicación del principio de reforma en perjuicio; argumentando además que se falló en contra de preceptos legales vigentes que no admiten interpretación de ninguna naturaleza y que no resulta posible infringir o modificar por la vía de la acción cautelar deducida.⁵¹

⁵⁰ El texto íntegro de la sentencia se encuentra en https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/ADIR_20983/apelaciones/documentos/docCausaApelaciones.php

⁵¹ Recurso disponible en https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/ADIR_20983/apelaciones/documentos/docCausaApelaciones.php

Conocido el recurso por la Excelentísima Corte Suprema, ésta resolvió descartar la concurrencia de un acto arbitrario o ilegal de parte de la autoridad de Carabineros, revocando la sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones de Santiago, y en su lugar declarar que se rechaza el recurso de protección deducido.⁵²

Se estimó de suma importancia citar esta controversia judicial, porque, de haber prosperado la decisión adoptada por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, se hubiese generado un precedente judicial que debilitaría las normas procesales que rigen las actuaciones administrativas-sancionadoras en los procesos disciplinarios seguidos en Carabineros de Chile.

Este episodio jurisdiccional, necesariamente debe generar en Carabineros una reacción pronta y oportuna, tendiente a regularizar y perfeccionar las etapas procesales que fueron observadas por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago.

⁵² Sentencia en https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/ADIR_20983/apelaciones/documentos/docCausaApelaciones.php

Capítulo Tercero:

TÉRMINO DE LA CARRERA FUNCIONARIA POR SANCIÓN DISCIPLINARIA EXPULSIVA CON EFECTOS INMEDIATOS

Nos introduciremos en el último Capítulo de este trabajo de investigación, en el que describiremos las materias relacionadas propiamente con la “dada de baja” en Carabineros. Para ello analizaremos el acto administrativo del “Retiro” como causal de término de la carrera funcionaria; luego nos referiremos a las sanciones disciplinarias de carácter expulsivo, su descripción y formalidades procesales; inmediatamente describiremos las diferencias existentes en la ejecución de las sanciones expulsivas y propondremos correcciones normativas, y finalizaremos con la resolución de interrogantes referidas a la “dada de baja”.

TÉRMINO DE LA CARRERA FUNCIONARIA

El artículo 38 de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros establece que su personal dejará de pertenecer a la Institución por Retiro o Fallecimiento; siendo la causal del “Retiro” la que corresponde analizar en el presente trabajo, porque ésta es la que incide con el término de la carrera funcionaria a raíz de una sanción disciplinaria expulsiva.

1. El “Retiro” como causal de término de la carrera funcionaria

El Retiro, como causal de término de la carrera funcionaria de los Carabineros, es una actuación del órgano respectivo que debe plasmarse en un acto administrativo terminal.⁵³ Por lo tanto, Carabineros de Chile, frente a la existencia de alguna de las causales que ameriten conceder el Retiro de un funcionario, dictará el acto administrativo respectivo:

⁵³ La Ley N° 19.880, en su artículo 3°, entrega un concepto de Acto Administrativo, señalando que: “Las decisiones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos. Para efectos de esta ley se entenderá por acto administrativo las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública. Los actos administrativos tomarán la forma de decretos supremos y resoluciones...”

- a. En el caso del PNS, por ser un asunto propio de la competencia del Presidente de la República conforme lo establece el artículo 105 y 32 N° 16 de la Constitución Política de la República, el acto administrativo terminal será un decreto supremo.
- b. Respecto del PNI, el Retiro se formalizará por medio de una Resolución interna, dictada por el General Director de la Institución, por ser la autoridad administrativa dotada de poder de decisión.

Ahora bien, de acuerdo a lo descrito en los artículos 40 a 43 de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, y en los artículos 109, 110, 114 y 115 del Estatuto del Personal, el Retiro tendrá las siguientes causales:

Cuadro N° 5: Causales de Retiro Temporal y Absoluto.

Causales del Retiro Temporal	
Oficiales y el Personal Civil de Nombramiento Supremo	Personal de Fila y Civil de Nombramiento Institucional
<p>a) <u>A quienes el Presidente de la República conceda o disponga su retiro, a proposición del General Director;</u></p> <p>b) Que hubieren permanecido tres meses sin destino;</p> <p>c) Que se hallaren en disponibilidad por más de tres meses;</p> <p>d) Que fueren llamados a calificar servicios, y</p> <p>e) Que contrajeran enfermedad curable que los imposibilite temporalmente para el servicio.</p>	<p>a) Por resolución del General Director;</p> <p>b) Por enfermedad curable que imposibilite temporalmente para el servicio, y</p> <p>c) Por necesidades del servicio.</p>
Causales del Retiro Absoluto	
Oficiales y el Personal Civil de Nombramiento Supremo	Personal de Fila y Civil de Nombramiento Institucional
<p>a) Que opten por el retiro voluntario después de cumplir 30 años de servicios efectivos en Carabineros;</p> <p>b) <u>Los que hubieren permanecido tres años en retiro temporal.</u> No obstante, respecto del Oficial procesado cuyo retiro se hubiere dispuesto por los hechos materia del proceso, el plazo se prolongará hasta la terminación de la causa;</p> <p>c) <u>Que fuesen separados del servicio o suspendido por medidas disciplinarias administrativas</u> o por sanciones penales impuestas conforme al Código de Justicia Militar;</p>	<p>a) Por cumplir treinta años de servicios efectivos en Carabineros. No obstante, en forma voluntaria podrá permanecer en la institución hasta los treinta y cinco años de servicios, previa autorización anual del General Director. Al cumplir treinta y ocho años de servicios efectivos, el retiro será forzoso.</p> <p>b) <u>Por haber permanecido tres años en retiro temporal.</u> No obstante, para el personal procesado cuyo retiro se hubiere dispuesto por los hechos materia del proceso, este plazo se prolongará hasta la terminación de la causa;</p>

En síntesis, la carrera funcionaria puede terminar por Retiro Temporal o Absoluto, pero siempre la aplicación de una medida de carácter expulsiva significará la concesión del Retiro Absoluto.

SANCIONES DISCIPLINARIAS DE CARÁCTER EXPULSIVO

Como señalamos en los párrafos anteriores, la aplicación de medidas disciplinarias de carácter expulsivo conlleva al término de la carrera funcionaria por “Retiro Absoluto”. Es por ello que a continuación nos referiremos a las sanciones disciplinarias que provocan la eliminación del carabinero.

En el Segundo Capítulo de este trabajo, incluimos un cuadro conceptual con las sanciones descritas en el Reglamento de Disciplina, N° 11, el que nos permite determinar que las sanciones disciplinarias que decretan el término anticipado de la carrera funcionaria del infractor, son dos:

1. Personal de Nombramiento Supremo: **Separación del Servicio.**
2. Personal de Nombramiento Institucional: **Baja por Conducta Mala.**

Ahora bien, para que estas sanciones de carácter expulsivo sean aplicables a los infractores, las faltas cometidas deben reunir los requisitos descritos en los artículos 65, para el PNS, y 127, respecto del PNI, ambos del Reglamento de Selección y Ascensos de Carabineros, N° 8⁵⁵.

-
- a) Los condenados por crímenes o simples delitos;
 - b) Los licenciados con nota de conducta mala;
 - c) Los licenciados con nota de conducta menos que regular o regular;
 - d) Los que hayan participado en actividades políticas;
 - e) Los que tengan más de 30 años de edad, y
 - f) Los acogidos a retiro absoluto.

No obstante lo anterior, en los casos indicados en las letras c) y e), los interesados podrán reincorporarse con la aprobación de la Dirección General de Carabineros, previo estudio de sus antecedentes.

La reincorporación del Personal de Nombramiento Institucional se hará en el mismo grado jerárquico de que estaba en posesión al momento de su retiro y en el último lugar del respectivo rol o escalafón.

⁵⁵ Artículo 65.- No podrán continuar en servicio activo: b) Los que hubieren incurrido en violaciones manifiestas a los principios morales o disciplinarios, de tal gravedad, que su permanencia en las filas se inconveniente para el prestigio institucional. Las condiciones de retiro, en estos casos, se supeditarán al dictamen del sumario administrativo correspondiente, sin perjuicio de la eliminación inmediata del afectado, que será llamado a retiro temporal, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 109°, letra e) del D.F.L. N° 2, de 17 de octubre de 1968.

Estas normas establecen los requisitos para que a un Carabinero se le aplique una sanción disciplinaria que disponga su eliminación inmediata de la Institución, en específico:

- i. Que el sujeto activo de la conducta reprochable sea un Carabinero, independiente del escalafón al que pertenezca.

Como se indicó en el **Cuadro N° 2** de este trabajo, el PNS y el PNI pertenecen a la planta institucional y conforman escalafones estructurados jerárquicamente, quienes están sometidos a las normas básicas establecidas en la Ley N° 18.961, leyes especiales, Estatuto del Personal, Código de Justicia Militar y reglamentación interna.

- ii. Que el Carabinero incurra en violaciones manifiestas a los principios morales o disciplinarios, o, que cometa faltas graves de tal naturaleza o entidad que lesionen gravemente la moralidad funcionaria o el prestigio de la Institución, el sistema jerárquico o disciplinario.

De acuerdo a lo descrito en el Segundo Capítulo de este trabajo, la determinación de la gravedad de la infracción cometida se establecerá por las autoridades institucionales competentes, luego del ejercicio de la potestad disciplinaria a través de un racional y justo procedimiento administrativo.

- iii. Que las violaciones o las faltas cometidas por el Carabinero sean de tal gravedad, que su permanencia en las filas es inconveniente para el prestigio institucional.

La permanencia del inculcado en las filas de la Institución la determinará el superior jerárquico competente y con arreglo al propio juicio que se forme sobre la conducta el infractor. Recordemos que no todo superior jerárquico tiene potestad disciplinaria para aplicar

Artículo 127.- El Personal de Nombramiento Institucional podrá ser eliminado de la Institución por las siguientes causales y en las condiciones que a continuación se indican: 4) Por "Conducta Mala": Establecida en Sumario Administrativo o por Investigación Simple por alguna de las siguientes causales: a) Por la comisión de faltas graves de tal naturaleza o entidad que lesionen gravemente la moralidad funcionaria o el prestigio de la Institución, el sistema jerárquico o disciplinario, que lo hagan merecedor de esta medida...No obstante lo anterior, cuando la comisión de una falta que dé origen a un Sumario Administrativo o Investigación, fuere de tal gravedad que haga inconveniente la permanencia del funcionario en la Institución, y, el inculcado confiese su responsabilidad, o ésta se haga evidente, el Jefe que ordene la instrucción del Sumario podrá eliminarlo de inmediato por "conducta mala", sin expresar nota de conducta hasta la terminación de la pieza sumarial o de la investigación, oportunidad en la cual deberá fijar la nota que en definitiva le corresponda, o bien, modificar o dejar sin efecto la causal de baja, según el mérito del Sumario o investigación.

una sanción disciplinaria con carácter expulsivo. Esta facultad, de acuerdo a lo descrito en el **Cuadro N° 4**, compete a los Oficiales de mayor jerarquía en la Institución, con atribuciones de Cuarto, Quinto y Sexto Grado.

DESCRIPCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EMPLEADOS PARA APLICAR SANCIONES DISCIPLINARIAS EXPULSIVAS AL PERSONAL DE CARABINEROS

Carabineros de Chile, con la finalidad de adecuar los procedimientos administrativos relacionados con el trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República, de las resoluciones que aplican las sanciones disciplinarias de “Separación del Servicio”, al PNS, y de “Baja por Conducta Mala”, tratándose del PNI; con fecha 29/6/2011 dictó la Circular N° 1.720.

Esta Circular describe dos procedimientos administrativos: uno aplicable al PNS y otro al PNI, a los que nos referiremos a continuación:

1. Formalidades de la Separación del Servicio en el caso del Personal de Nombramiento Supremo

Recordemos que la única sanción disciplinaria con carácter expulsivo aplicable a un Oficial de Carabineros es la Separación del Servicio. Sanción que de acuerdo a lo descrito en el artículo 25 N° 7 del Reglamento de Disciplina implica la eliminación del funcionario de las filas de la Institución, dispuesta mediante decreto supremo.

La circunstancia que la sanción de separación del servicio sea dispuesta por decreto supremo, acarrea consecuencias procedimentales que detallaremos a continuación.

La única autoridad institucional con atribuciones para imponer esta sanción disciplinaria es el General Director de Carabineros –ver **Cuadro N° 4-**, quien, para aplicarla debe recabar del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la dictación de un decreto supremo, acompañando el sumario administrativo. Lo que no quiere decir que la sanción se aplique por

decreto supremo, este acto administrativo sólo dispone el Retiro Absoluto del Oficial, la sanción la aplica el General Director de Carabineros, porque la autoridad de gobierno no tiene potestad disciplinaria sobre el personal de la Institución.

Con todo, debemos distinguir dos escenarios posibles para la aplicación de esta sanción expulsiva. Estos dicen relación con la existencia o no, de los requisitos de eliminación inmediata descritos en el Artículo 65 del Reglamento N° 8, ya señalados.

1.1. El Oficial NO es eliminado en forma inmediata de las filas de la Institución, porque su conducta no reuniría los requisitos del artículo 65:

A raíz de la comisión de faltas disciplinarias graves en que aparezca involucrado un PNS, pero su culpabilidad y participación no estén fehacientemente establecidas, se dispondrá la instrucción de un sumario administrativo⁵⁶.

Una vez emitido el dictamen del sumario con la proposición de esta sanción expulsiva, al PNS le asiste el derecho a impugnar dicho acto administrativo mediante la interposición del recurso de apelación ante el General Director.

El pronunciamiento que al efecto emita el General Director, se materializará a través de una resolución exenta, respecto de la cual se podrá interponer el recurso de reconsideración.

Presentado el aludido recurso o vencido el plazo establecido para su interposición, sin que ello haya ocurrido, y en el evento que la máxima autoridad institucional ratifique su anterior pronunciamiento, emitirá una resolución de término del proceso disciplinario. Dicho acto administrativo no es susceptible de recurso alguno, procediendo su remisión a la Contraloría General de la República para el trámite de toma de razón.

⁵⁶ El sumario administrativo es definido en el artículo 1° del Reglamento N° 15 de Carabineros, como: “el conjunto de diligencias y actuaciones tendientes a la comprobación por vía administrativa, de hechos determinados y trascendentes, cuando haya dudas en las circunstancias o éstos resulten poco evidentes, con el objeto de establecer responsabilidades o de acreditar causales originarias de algún derecho.”

Una vez tomada de razón y notificada la resolución al afectado, la Institución solicitará la dictación del decreto supremo que dispone el llamado a retiro absoluto del PNS por “Separación del Servicio”, teniendo presente que la referida sanción expulsiva se hará efectiva a contar de las 00:00 horas del día siguiente a aquél en que se notifique al afectado el respectivo decreto supremo que así lo dispone, con la toma de razón del órgano contralor.

Mientras se tramita ante la Contraloría General de la República, la toma de razón de la resolución que confirma en última instancia la sanción expulsiva, y hasta que sea notificado del decreto supremo tomado de razón por el ente fiscalizador, mediante el cual dispone el llamado a retiro absoluto por “Separación del Servicio”, el afectado es liberado del servicio. Para ello, el trámite es dispuesto en forma interna.

La “Liberación del Servicio”, es un estado en que el afectado deja de cumplir con su jornada laboral, pero mantiene su condición de personal activo, y como tal, las remuneraciones inherentes a su empleo, y permanece sujeto al régimen disciplinario y jerárquico institucional hasta que se le notifique el decreto de retiro tomado de razón.

1.2. El Oficial SÍ fue eliminado en forma inmediata de las filas de la Institución, porque su conducta reunió los requisitos descritos en el artículo 65:

Si producto de la observación de la jefatura con facultades disciplinarias, se establece fehacientemente la comisión de violaciones manifiestas a los principios morales o disciplinarios, de tal gravedad que la permanencia del inculcado en las filas sea inconveniente para el prestigio institucional, se aplicará la sanción de Separación del Servicio.

Con el objeto de ejecutar la medida expulsiva inmediata, el General Director propone al Presidente de la República, el llamado a Retiro Temporal del afectado, lo cual constituye una medida administrativa y no disciplinaria. Dicho retiro se hará efectivo a contar de las 00:00 horas del día siguiente a aquel en que el decreto tomado de razón sea notificado al afectado.

Sin perjuicio de la dictación y tramitación del decreto supremo que llama a retiro temporal al PNS afectado, se dispone la liberación del servicio de éste.

En lo concerniente al sumario administrativo y los recursos procedentes, se observará similar procedimiento que el consignado en título que precede.

Tomada que sea de razón la resolución de término del proceso disciplinario y sólo una vez sea notificada al afectado, la Institución solicitará la complementación del decreto que lo llamó a retiro temporal, por la de “Retiro Absoluto por Separación del Servicio”.

Respecto del PNS que, habiendo sido concedido su Retiro Temporal, y luego de ejercer los recursos de reclamo y reconsideración, la sanción es dejada sin efecto, o bien se le aplica en definitiva una que no importe necesariamente su eliminación, puede solicitar su reincorporación a la Institución, quedando sujeto a la discrecionalidad del General Director de Carabineros, quien puede o no acoger la petición, no obstante haberse acreditado su inocencia o responsabilidad aminorada.

Lo anterior sucede, porque a diferencia del PNI, como lo veremos más adelante, los Oficiales no cuentan con un procedimiento reglamentario que garantice su reincorporación a la Institución.

2. Formalidades de la Baja por Conducta Mala aplicada al Personal de Nombramiento Institucional

Esta sanción expulsiva puede ser adoptada por las autoridades institucionales del Cuarto, Quinto y Sexto Grado, descritas en el **Cuadro N° 4**, porque para su concreción requiere sólo de una Resolución interna.

Al igual que en el caso del PNS, debemos distinguir dos escenarios posibles para la aplicación de esta sanción expulsiva. Estos dicen relación con la existencia o no, de los

requisitos descritos en el Artículo 127 del Reglamento N° 8, para ser eliminado en forma inmediata:

2.1. El PNI NO es eliminado en forma inmediata de las filas de la Institución, porque su conducta no reunió los requisitos descritos en el artículo 127:

Si producto de la comisión de faltas disciplinarias graves en que aparezca involucrado un Carabinero, su culpabilidad y participación no estén fehacientemente establecidas, se dispondrá la instrucción de un sumario administrativo.

Emitido el dictamen del sumario administrativo, el afectado podrá ejercer el derecho a reclamo.

Si vencido el plazo, el inculcado no interpone el recurso jerárquico, lo presenta fuera de plazo, o bien, se manifiesta conforme con la notificación, la autoridad dictaminadora debe emitir una resolución de término del procedimiento disciplinario, afecta a la toma de razón, mediante la cual confirma la sanción expulsiva y declara que se encuentra a firme por alguna de dichas circunstancias. En contra de ella no procede recurso alguno.

La baja por conducta mala, sin efectos inmediatos, se hará efectiva a contar de las 00:00 horas del día siguiente a aquel en que se notifique la resolución de término del proceso disciplinario con la toma de razón del órgano contralor.

Mientras se tramita ante la Contraloría General de la República la toma de razón de la resolución de término del proceso disciplinario y hasta que le sea notificada, el afectado deberá ser liberado del servicio. Para ello, el trámite es dispuesto en forma interna.

El período de liberación del servicio tiene las mismas características que el empleado para el PNS.

2.2. El PNI SÍ fue eliminado en forma inmediata de las filas de la Institución, porque su conducta reunió los requisitos descritos en el artículo 127:

Si producto de la observación de la jefatura con facultades disciplinarias o por la confesión del inculpado, se establezca fehacientemente la comisión de una falta de tal gravedad que haga inconveniente la permanencia del funcionario en la Institución, se aplicará la sanción de Baja por Conducta Mala, con efectos inmediatos.

La resolución que dispone la mencionada sanción disciplinaria está exenta del trámite de toma de razón, en cuya virtud el inculpado queda desvinculado de las filas de la Institución a contar de las 00:00 horas del día siguiente al de su notificación.

La Baja por Conducta Mala, con efectos inmediatos, tiene el carácter de condicional y se encuentra sujeta al resultado final del sumario administrativo, en cuya virtud le asistirá el derecho a ejercer las instancias de impugnación a partir de la notificación de la vista fiscal, en la forma y plazos que regula el Reglamento de Sumarios Administrativos, N° 15⁵⁷.

Emitido el dictamen del sumario administrativo, el afectado podrá ejercer el derecho a reclamo.

Si vencido el plazo, el inculpado no interpone el recurso jerárquico, lo presenta fuera de plazo, o bien, se manifiesta conforme con la notificación, la autoridad dictaminadora debe emitir una resolución de término del procedimiento disciplinario, afecta a la toma de razón, mediante la cual confirma la sanción expulsiva y declara que se encuentra a firme por alguna de dichas circunstancias. En contra de ella no procede recurso alguno.

⁵⁷ Artículo 78.- Si la autoridad que ordenó instruir el sumario considera que existe mérito para imponer medidas disciplinarias o que los antecedentes no fundamenten el otorgamiento de algún beneficio o derecho, dispondrá que el Fiscal ponga los autos en conocimiento del o los inculpados o interesados a objeto de que aquellos que no se manifiesten conforme con la Vista Fiscal o con los antecedentes agregados posteriormente los contesten en el plazo de cinco días, contados desde el siguiente al de la notificación.

El afectado debe ser notificado de dicha resolución, sólo una vez sea tomada de razón por parte del ente fiscalizador.

Respecto del PNI que, habiendo sido dado de “Baja por Conducta Mala y Efectos Inmediatos”, y luego de ejercer los recursos de reclamo la sanción es dejada sin efecto, o bien se le aplica en definitiva una que no importe necesariamente su eliminación, los mandos respectivos deben dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 127, N° 4, inciso sexto, del Reglamento de Selección y Ascensos, N° 8, solicitando para ello la rehabilitación del funcionario en la dotación de la Unidad.⁵⁸

De esta manera, se advierte que la citada disposición reglamentaria crea una ficción legal, consistente en considerar el personal que se reintegra a Carabineros como si nunca hubiese cesado en funciones, lo que supone que el lapso en que estuvo desvinculado se estima válido para todos los efectos legales.

ANÁLISIS DE LAS DIFERENCIAS EXISTENTES EN LA EJECUCIÓN DE SANCIONES DISCIPLINARIAS DE CARÁCTER EXPULSIVO

Tal como señalamos en el Primer Capítulo de este trabajo, la Planta Institucional está integrada por dos escalafones estructurados jerárquicamente: uno perteneciente al PNS, y otro conformado por el PNI; quienes están sometidos a las normas básicas establecidas en su Ley Orgánica, su Estatuto, Código de Justicia Militar y reglamentación interna, instaurando de este modo un mismo cuerpo normativo para todo el personal, independiente al escalafón al que pertenezcan.

No obstante, el Reglamento de Selección y Ascensos, N° 8, y el de Disciplina, N° 11, establecen disposiciones que fijan diferencias en la aplicación y ejecución de determinados

⁵⁸ La norma citada dispone: “Con todo, el funcionario que habiendo sido dado de baja en conformidad al inciso anterior, se le aplicare en definitiva sanción que no importe necesariamente su baja, será reintegrado en el grado que tenía antes de abandonar las filas determinándose su ubicación en el escalafón o rol respectivo, considerando el tiempo que permaneció alejado de la Institución.”

procedimientos administrativos, dependiendo del escalafón al que pertenezca el Carabinero involucrado. Estas diferencias dicen relación con:

- a. La naturaleza jurídica del acto administrativo que dispone la eliminación inmediata del carabinero, y
- b. El procedimiento de reintegro o reincorporación del Carabinero al término del proceso disciplinario.

1. Naturaleza Jurídica del acto administrativo que dispone la eliminación inmediata del Carabinero

Retiro Temporal del Personal de Nombramiento Supremo

La ejecución de la medida expulsiva inmediata que recae sobre el Personal de Nombramiento Supremo, se concreta luego que el Presidente de la República, a propuesta del General Director de Carabineros y sin requerir Sumario Administrativo incoado al efecto, dicta el Decreto Supremo que concede el Retiro Temporal del inculcado, lo cual constituye una medida administrativa y no disciplinaria.

La mencionada forma de alejamiento –Retiro Temporal- no constituye la aplicación de una medida disciplinaria, sino que es el ejercicio de una potestad otorgada al Presidente de la República, el que previa proposición del General Director de Carabineros, dispone la desvinculación de los oficiales o personal de nombramiento supremo, con el objeto de prevenir el perjuicio institucional que podría acarrear la mantención de funcionarios involucrados en hechos inconvenientes.

El uso de la mencionada atribución debe desligarse de la sanción disciplinaria que, al término de un sumario administrativo pudiese imponerse, sea o no de carácter expulsiva, toda vez que los fundamentos que dan lugar al retiro temporal, dicen relación con la valoración previa de las circunstancias de mérito que realiza la máxima autoridad de la nación en el

ejercicio de la facultad en comento. Así lo ha resuelto la Contraloría General de la República en su Dictamen N° 49.099/2010⁵⁹.

Baja por Conducta Mala, con efectos inmediatos, del Personal de Nombramiento Institucional

De acuerdo a lo señalado en el Capítulo Segundo de este trabajo – **Cuadro N° 3-**, la “Baja por conducta mala” es una sanción disciplinaria aplicable sólo al Personal de Nombramiento Institucional.

Lo anterior evidencia la existencia de una diferencia en la naturaleza jurídica del acto administrativo que desvincula en forma inmediata a los Carabineros, ya que el Personal de Nombramiento Supremo es eliminado por medio de una medida administrativa de “Retiro Temporal”, en cambio el Personal de Nombramiento Institucional es expulsado a través de una sanción disciplinaria consistente en “Baja por Conducta Mala, con efectos inmediatos”.

Esta diversidad en cuanto a la naturaleza jurídica del acto administrativo desvinculatorio, provoca un quiebre o contravención a lo dispuesto en la norma legal que determina las normas básicas de la Institución: su Ley Orgánica Constitucional, porque, como hemos señalado, ella establece que todos los carabineros están sometidos a un mismo cuerpo normativo.

2. Reintegro o reincorporación del Carabinero al término del proceso administrativo expulsivo

Tal como lo indicamos, el PNI que, habiendo sido dado de “Baja por Conducta Mala y efectos inmediatos”, y luego de ejercer los recursos de reclamo la sanción es dejada sin efecto, o bien se le aplica en definitiva una que no importe necesariamente su eliminación, los mandos respectivos deben dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 127, N° 4, inciso sexto, del

⁵⁹ “El uso de la mencionada atribución debe desligarse de la sanción disciplinaria que, al término de un sumario administrativo pudiese imponerse, sea o no de carácter expulsiva, toda vez que los fundamentos que dan lugar al retiro temporal, dicen relación con la valoración previa de las circunstancias de mérito que realiza la máxima autoridad de la nación en el ejercicio de la facultad en comento.”

Reglamento de Selección y Ascensos, N° 8, disponiendo para ello la rehabilitación del funcionario en la dotación de la Unidad.

De esta manera, se advierte que la citada disposición reglamentaria crea una ficción legal, consistente en considerar que al personal que se reintegra a Carabineros como si nunca hubiese cesado en funciones, lo que supone que el lapso en que estuvo desvinculado se estima válido para todos los efectos legales.

Respecto del PNS que, habiendo sido concedido su Retiro Temporal, y luego de ejercer los recursos de reclamo y reconsideración, la sanción es dejada sin efecto, o bien se le aplica en definitiva una que no importe necesariamente su eliminación, puede solicitar su reincorporación a la Institución, quedando sujeto a la discrecionalidad del General Director de Carabineros, quien puede o no acoger la petición, no obstante haberse acreditado su inocencia o responsabilidad aminorada⁶⁰.

Lo anterior sucede, porque a diferencia del PNI, los Oficiales no cuentan con un procedimiento reglamentario que garantice su reincorporación a la Institución.

Con todo, frente a solicitudes de reincorporación presentadas por PNS que haya resultado inocente o su responsabilidad disminuida, y el General Director de Carabineros las haya negado empleando el argumento de “no ser conveniente para los intereses institucionales”, éstos han recurrido a los tribunales superiores del país por medio de la acción de protección.

Las Ilustrísimas Cortes de Apelaciones y la Excelentísima Corte Suprema del país, han resuelto con diversidad de criterios los recursos de protección que han presentado los carabineros afectados, en específico:

⁶⁰ Así lo establece el artículo 14 de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, al señalar: “*El personal de planta de Carabineros que se encuentre en situación de retiro temporal **podrá** reincorporarse por decreto supremo o por resolución de la Dirección General, según corresponda (...)*”

La Excelentísima Corte Suprema, en las Causas Rol N° 20.249 del 15/9/2014 y Rol N° 839 del 30/3/2016, rechazó las alegaciones del recurrente porque:

“en la especie aparece de manifiesto que el recurrido, al proceder como lo ha hecho, ha actuado haciendo uso de la facultad discrecional que le confiere el artículo 14 de la Ley N° 18.961, norma que no obliga al General Director a acceder a todas las solicitudes de reincorporación que se le presenten, sino que le permite resolver teniendo en consideración los antecedentes del peticionario y la conveniencia institucional.” (Poder Judicial, 2014) y (Poder Judicial, 2016);

Mientras que la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago aplicó la misma decisión de rechazo, en la Causa Rol 48.685 de 11/8/2016, porque: “la decisión del Director de negar su reincorporación a las filas, este obró dentro de la órbita de sus facultades discrecionales, tal como lo autoriza el artículo 14 de la Ley 18.961.”

En tanto que, otras resoluciones adoptadas por la Excelentísima Corte Suprema, han acogido los recursos de protección y han dispuesto la reincorporación de los recurrentes a las filas de la Institución, en específico en las Causas Rol N° 2.975 de 3/7/2013 y Rol N° 58.862 de 2/2/2017:

“la negativa de Carabineros de Chile de reincorporar al actor a las filas de la institución constituye una actuación ilegal y arbitraria, vulnerando la garantía constitucional establecida en el N° 2 del artículo 19 de la Carta Fundamental, toda vez que se le sanciona doblemente por un hecho en circunstancias que a otras personas ello no les ha sido aplicable cuando se han encontrado en una situación similar a la del recurrente.” (Poder Judicial, 2013) y (Poder Judicial, 2017)

Importante es recalcar que el acto administrativo ejecutado por Carabineros que la Corte Suprema cataloga como doble castigo o sanción, es la Resolución que dicta el General Director desestimando la solicitud de reincorporación de los Oficiales absueltos o sancionados con medidas disciplinarias no expulsivas, y no la concesión del Retiro Temporal por parte de la Presidencia de la República.

¿CÓMO CORREGIR LAS DIFERENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE SANCIONES DISCIPLINARIAS DE CARÁCTER EXPULSIVO?

La existencia de diferencias en la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo que desvincula a los Carabineros, y en la garantía de reincorporación o rehabilitación en la Institución, quiebra o rompe la existencia de un mismo cuerpo normativo para todo el personal, independiente del escalafón al que pertenezca, como lo sanciona el artículo 2° de la Ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros. Es por ello, y con el objeto de establecer los mismos derechos y garantías para todo el personal de la Institución, se sugieren las siguientes adecuaciones normativas:

1. Frente a la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo que elimina a los Carabineros infractores

1.1. Modificar los artículos 65 y 127 del Reglamento N° 8, con el objeto que ambas normas den la misma condición jurídica a los procedimientos de desvinculación: Una medida preventiva. De este modo, ambos procedimientos se concretarían a través de la medida administrativa de “Liberación del Servicio” y no un llamado a “Retiro Temporal” como sucede hoy con el PNS, ni sanción de “Baja por conducta mala”, respecto del PNI.

Como señalamos en títulos anteriores, la “Liberación del Servicio” es un estado en que el afectado deja de cumplir con su jornada laboral, pero mantiene su condición de personal activo, y como tal, las remuneraciones inherentes a su empleo, y permanece adscrito al régimen disciplinario y jerárquico institucional hasta que se le notifique el decreto de retiro tomado de razón.

La aplicación de la medida administrativa de Liberación del Servicio, durará hasta el término del proceso administrativo sancionador, por lo tanto, si la sanción propuesta es dejada sin efecto, o bien se le aplica en definitiva una que no importe necesariamente su eliminación, el inculcado no requerirá reincorporación, porque no fue separado de la Institución.

Esta adecuación normativa permitiría asimilar el procedimiento empleado en Carabineros al descrito en el Artículo 136 de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, que establece: “*En el curso de un sumario administrativo el fiscal podrá suspender de sus funciones o destinar transitoriamente a otro cargo dentro de la misma institución y ciudad, al o a los inculpados **como medida preventiva.***”

La medida adoptada terminará al dictarse el sobreseimiento, que será notificado personalmente y por escrito por el actuario, o al emitirse el dictamen del fiscal, según corresponda.

En caso de que el fiscal proponga en su dictamen la medida de destitución, podrá decretar que se mantenga la suspensión preventiva o la destinación transitoria, las que cesarán automáticamente si la resolución recaída en el sumario, o en alguno de los recursos que se interponga conforme al artículo 141, absuelve al inculpado o le aplica una medida disciplinaria distinta a la destitución. Cuando la medida prorrogada sea la suspensión preventiva, el inculpado quedará privado del cincuenta por ciento de sus remuneraciones, que tendrá derecho a percibir retroactivamente si en definitiva fuere absuelto o se le aplicara una sanción inferior a la destitución.”⁶¹

Cuadro N° 6: Modificaciones al Reglamento de Selección y Ascensos, N° 8.

Reglamento de Selección y Ascensos, N° 8	
Texto actual	Propuesta
<p>Artículo 65. No podrán continuar en servicio activo: b) Los que hubieren incurrido en violaciones manifiestas a los principios morales o disciplinarios, de tal gravedad, que su permanencia en las filas sea inconveniente para el prestigio institucional. Las condiciones del retiro, en estos casos, se supeditarán al dictamen del sumario administrativo correspondiente, sin perjuicio de la eliminación inmediata del afectado, que será llamado a retiro temporal, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 109, letra e) del D.F.L. N° 2, de 17 de octubre de 1968, y...</p>	<p>Artículo 65. No podrán continuar en servicio activo: b) Los que hubieren incurrido en violaciones manifiestas a los principios morales o disciplinarios, de tal gravedad, que su permanencia en las filas sea inconveniente para el prestigio institucional. Las condiciones del retiro, en estos casos, se supeditarán al dictamen del sumario administrativo correspondiente, sin perjuicio de la <u>Liberación del Servicio del afectado, como medida preventiva.</u> <u>La medida adoptada terminará al emitirse el dictamen del fiscal.</u> <u>En caso de que en el dictamen se adopte la medida disciplinaria de “Separación del Servicio”, podrá decretarse que se mantenga la Liberación del Servicio, la que cesará automáticamente si la resolución recaída en alguno de los recursos que se interponga, absuelve al inculpado o le aplica una medida disciplinaria distinta a la destitución.</u></p>

⁶¹ Norma disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=236392>

	<p><u>Quando la medida prorrogada sea la Liberación del Servicio, el inculpado quedará privado del cincuenta por ciento de sus remuneraciones, que tendrá derecho a percibir retroactivamente si en definitiva fuere absuelto o se le aplicara una sanción inferior a la Separación del Servicio.</u></p>
<p>Artículo 127. El Personal de Nombramiento Institucional podrá ser eliminado de la Institución por las siguientes causales y en las condiciones que a continuación se indican:</p> <p>4) Por “Conducta Mala”:</p> <p>a) Por la comisión de faltas graves de tal naturaleza o entidad que lesionen gravemente la moralidad funcionaria o el prestigio de la Institución, el sistema jerárquico o disciplinario, que lo hagan merecedor de esta medida, y</p> <p><i>(inc. 5°)</i> No obstante lo anterior, cuando la comisión de una falta que dé origen a un Sumario Administrativo o Investigación, fuere de tal gravedad que haga inconveniente la permanencia del funcionario en la Institución, y, el inculpado confiese su responsabilidad, o ésta se haga evidente, el Jefe que ordene la instrucción del Sumario podrá eliminarlo de inmediato por “conducta mala”, sin expresar nota de conducta hasta la terminación de la pieza sumarial o de la investigación, oportunidad en la cual deberá fijar la nota que en definitiva le corresponda, o bien, modificar o dejar sin efecto la causal de baja, según el mérito del Sumario o investigación.</p>	<p>Artículo 127. El Personal de Nombramiento Institucional podrá ser eliminado de la Institución por las siguientes causales y en las condiciones que a continuación se indican:</p> <p>4) Por “Conducta Mala”:</p> <p>a) Por la comisión de faltas graves de tal naturaleza o entidad que lesionen gravemente la moralidad funcionaria o el prestigio de la Institución, el sistema jerárquico o disciplinario, que lo hagan merecedor de esta medida, y</p> <p><i>(inc. 5°)</i> <u>No obstante lo anterior, cuando la comisión de una falta que dé origen a un Sumario Administrativo, fuere de tal gravedad que haga inconveniente la permanencia del funcionario en la Institución, y, el inculpado confiese su responsabilidad, o ésta se haga evidente, el Jefe que ordene la instrucción del Sumario podrá Liberarlo del Servicio hasta la terminación de la pieza sumarial.</u></p> <p><u>En caso de que en el dictamen se adopte la medida disciplinaria de “Baja por conducta mala”, podrá decretarse que se mantenga la Liberación del Servicio, la que cesará automáticamente si la resolución recaída en alguno de los recursos que se interponga, absuelve al inculpado o le aplica una medida disciplinaria distinta a la destitución.</u></p> <p><u>Quando la medida prorrogada sea la Liberación del Servicio, el inculpado quedará privado del cincuenta por ciento de sus remuneraciones, que tendrá derecho a percibir retroactivamente si en definitiva fuere absuelto o se le aplicara una sanción inferior a la Separación del Servicio.</u></p>

Fuente: Elaboración propia.

1.2. Modificar el artículo 25, N° 9, del Reglamento de Disciplina, N° 11, adecuando el concepto de la sanción disciplinaria de “Baja por conducta mala” al de “Separación del Servicio”, generando de este modo uniformidad conceptual para ambos escalafones.

Cuadro N° 7: Modificaciones al Reglamento de Disciplina, N° 11.

Reglamento de Disciplina, N° 11	
Texto actual	Propuesta
<p>Artículo 25. Las sanciones que establece este Reglamento se aplicarán de acuerdo con las</p>	<p>Artículo 25. Las sanciones que establece este Reglamento se aplicarán de acuerdo con las</p>

prescripciones siguientes: 9°) Baja por conducta mala: Se aplicará de acuerdo con lo prescrito en el Reglamento de Selección y Ascensos del Personal de Carabineros de Chile, N° 8. Sus efectos sobre los derechos previsionales se ajustarán a las disposiciones legales y reglamentarias.	prescripciones siguientes: 9°) Baja por conducta mala: <u>Implica la eliminación del funcionario de las filas de la Institución, dispuesta mediante resolución de la Dirección General.</u>
---	---

Fuente: Elaboración propia.

2. Respeto de la reincorporación del Personal de Nombramiento Supremo

El PNS que habiendo sido concedido su Retiro Temporal, y luego de ejercer los recursos de reclamo y reconsideración, la sanción es dejada sin efecto, o bien se le aplica en definitiva una que no importe necesariamente su eliminación, con la modificación al artículo 65 del Reglamento de Selección y Ascensos, N° 8, antes descrita, se corrige la figura, ya que el PNS no será llamado a Retiro Temporal, sino que se adoptará una medida administrativa preventiva, que lo Liberará del Servicio temporalmente.

Respecto del PNI., se sugiere suprimir el inciso 6° del artículo 127 del Reglamento N° 8, ya que el procedimiento de Reintegración no será procedente por la modificación al inciso 4° del mismo artículo.

RESOLUCIÓN DE INTERROGANTES

Iniciamos este trabajo planteándonos el desafío responder las interrogantes: ¿qué es “dar de baja” a un carabinero?, ¿existe la “dada de baja” en el régimen jurídico institucional?, de existir, ¿cuál es su naturaleza jurídica? Ahora, luego del desarrollo de los capítulos anteriores, nos encontramos en condiciones de dar respuesta a ellas.

1. ¿Qué es “dar de baja” a un carabinero?

Con el objeto de prevenir el perjuicio institucional que podría acarrear la mantención de funcionarios involucrados en hechos inconvenientes, Carabineros establece dos procedimientos que regulan la eliminación inmediata del personal que haya cometido faltas de tal naturaleza o entidad que lesionen gravemente la moralidad funcionaria o el prestigio

institucional, el sistema jerárquico o disciplinario. Uno de ellos está destinado al Personal de Nombramiento Institucional y el otro al Personal de Nombramiento Supremo.

Por lo tanto, cuando los medios de comunicación social publican notas periodísticas relacionadas con “Carabineros dados de baja”, se refieren a los procedimientos administrativos empleados por Carabineros para eliminar o expulsar en forma inmediata a los funcionarios que han atentado gravemente contra el régimen disciplinario institucional.

En síntesis, “dar de baja” a un carabinero, es eliminarlo en forma inmediata de la institución, por medio del empleo de los procedimientos administrativos descritos en la normativa interna, los que variarán dependiendo del escalafón al que pertenezca el inculcado.

2. ¿Existe la “dada de baja” en el régimen jurídico institucional?

El Reglamento de Disciplina de Carabineros, N° 11, en su artículo 23 refiere a las sanciones disciplinarias que se podrán aplicar a los funcionarios de Carabineros, estableciendo en su segundo numeral, letra e), que el Personal de Nombramiento Institucional podrá ser sancionado con “Baja por conducta mala”, agregando el artículo 25 que ésta se aplicará de acuerdo con lo prescrito en el artículo 127 del Reglamento de Selección y Ascensos, N° 8, ya analizado.

Por tanto, la “dada de baja” tiene reconocimiento en el Reglamento de Disciplina de Carabineros, cuando hace referencia a la sanción de “Baja por conducta mala” aplicable sólo al Personal de Nombramiento Institucional, porque para el Personal de Nombramiento Supremo no se considera dentro de la enumeración que da el citado artículo 23.

3. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la “dada de baja”?

La “dada de baja”, entendiéndola como los procedimientos administrativos empleados por Carabineros para eliminar en forma inmediata a los funcionarios que infringen gravemente el régimen disciplinario institucional, presenta una doble naturaleza jurídica. Una como

sanción disciplinaria para el Personal de Nombramiento Institucional y otra como medida administrativa para el Personal de Nombramiento Supremo, tal como se describió en títulos anteriores.

CONCLUSIONES

Lo expuesto a lo largo de este trabajo permite arribar a las siguientes conclusiones:

- i.** En cuanto a las singularidades de la institución Carabineros de Chile.
 - Carabineros es un órgano de la Administración del Estado, estatus que lo vincula con un régimen normativo especial descrito en la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y Ley N° 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, entre otros.
 - La misión de Carabineros de Chile está descrita en la Constitución Política de la República, estableciendo que, junto con la Policía de Investigaciones, integran las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior.
 - Nuestro Código Político describe a Carabineros como un cuerpo armado, esencialmente obediente y no deliberante, profesional, jerarquizado y disciplinado.
- ii.** En cuanto al personal que integra la Institución: Los Carabineros.
 - La relación que une al carabinero con el Estado, es un vínculo estatutario de derecho público fijado soberana y unilateralmente por el legislador, que constituye un marco jurídico preestablecido e impersonal. En consecuencia, los Carabineros se incorporan voluntariamente a un sistema que regula de manera integral, entre otros aspectos, sus derechos, obligaciones, modalidades de desempeño y cese de funciones.
 - La Planta Institucional está conformada por Escalafones estructurados jerárquicamente, uno perteneciente al Personal de Nombramiento Supremo (PNS), y otro al Personal de Nombramiento Institucional (PNI).
- iii.** En cuanto al régimen jurídico aplicable al personal de Carabineros.
 - El régimen jurídico se compone por la Constitución Política de la República; su Ley Orgánica Constitucional; la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; el Estatuto del Personal de Carabineros; el Código de Justicia Militar; determinadas leyes especiales; sus Reglamentos y Normas de Régimen Interno, tales como Órdenes y Circulares.

- Las leyes N° 19.653 “Sobre Probidad Administrativa aplicable de los órganos de la Administración del Estado” y N° 20.880 “Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses”, conforman el marco normativo que vela por el estricto cumplimiento del principio de probidad administrativa en el ejercicio de la función pública, exigible a todos los integrantes de Carabineros como agentes del Estado.
- El Manual de Doctrina de Carabineros, se encarga de proponer a todos los integrantes de la Institución los principios y valores contenidos en él, reflejando las visiones, creencias y posturas éticas predominantes en el personal de Carabineros. Por lo tanto, la intensidad que Carabineros da a sus deberes éticos se justifica por el rol preponderante que ocupa la Institución en la sociedad, salvaguardando con ello su identidad, sus valores, tradiciones, símbolos, creencias y conductas que sus integrantes comparten y los cohesionan como miembros de Carabineros.
- La única excepción que la Carta Fundamental admite respecto de los derechos que ella misma garantiza a todas las personas, es la disposición referida al derecho a la defensa jurídica contemplada en el artículo 19 N° 3 de la Constitución. No obstante, las propias autoridades superiores de Carabineros, a través de la dictación de una norma de carácter interno – Circular -, han suplido, en parte, la modulación Reglamentaria referida a la Defensa Jurídica en lo administrativo y disciplinario. Por lo tanto, urge la necesidad que esta adecuación normativa se ajuste a las formalidades descritas en el artículo 19 N° 3 de nuestro Código Político, es decir, que la participación de Apoderados se desarrolle con mayor amplitud en el Estatuto del Personal de Carabineros.

iv. En cuanto al régimen disciplinario existente en Carabineros.

- Sobre la base de lo establecido en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Carabineros de Chile debe someter su actuar a una serie de principios, entre los cuales se encuentran el de control jerárquico permanente y el de responsabilidad.
- El régimen disciplinario en Carabineros encuentra sus cimientos en el artículo 2° de la Ley N° 18.961, al indicar que la Institución es un cuerpo armado esencialmente

disciplinado y que su personal estará sometido a las normas básicas establecidas en la Ley Orgánica, su Estatuto, Código de Justicia Militar y reglamentación interna.

- La expansión de normas de régimen interno vastísimas, dispersas, a veces contradictorias y otras reiterativas, en ausencia de un sentido de consistencia y coherencia a la hora de decidir qué, cómo y cuándo se va a sancionar, ha traído consigo una considerable pérdida de racionalidad del modelo; ofreciendo importantes dificultades para que el Reglamento de Disciplina satisfaga razonablemente la función de garantía del tipo sancionatorio. Frente a este panorama, que perjudica principalmente al destinatario de la norma sancionatoria, es sugerente a priori la idea de una (re)unificación de todas las materias en el Reglamento de Disciplina.
- La amplitud y discrecionalidad que entrega la Institución a los Superiores jerárquicos para resolver una sanción disciplinaria, evidencia un exceso de confianza y una salvaguarda muy débil respecto de la prudencia y justicia que se emplea. Riesgo que no se resuelve con la imposición reglamentaria de proceder con rectitud, moderación y elevado espíritu de justicia, porque el uso del “propio juicio” no asegura la independencia, imparcialidad, justicia y racionalidad de las decisiones sancionatorias.
- No obstante que Carabineros, por medio de normas internas ha regulado el “Debido Proceso Administrativo”, la proliferación de acciones deducidas ante los Tribunales Superiores del país, hacen necesario que la institución perfeccione la ejecución de sus procedimientos administrativos sancionatorios.

v. En cuanto al término de la carrera funcionaria por sanciones de carácter expulsivo.

- El Retiro, como causal de término de la carrera funcionaria de los Carabineros, es una actuación del órgano respectivo que debe plasmarse en un acto administrativo terminal. En el caso del PNS, será un decreto supremo, y respecto del PNI, se formalizará por medio de una Resolución interna.
- La carrera funcionaria puede terminar por Retiro Temporal o Absoluto, pero siempre la aplicación de una medida de carácter expulsiva (Separación del Servicio y Baja por Conducta Mala con Efectos Inmediatos) significará la concesión del Retiro Absoluto.

vi. En cuanto a los procedimientos administrativos empleados para aplicar sanciones disciplinarias expulsivas al personal de Carabineros.

- Para que las sanciones de carácter expulsivo (Separación del Servicio y Baja por Conducta Mala) sean aplicables a los infractores, las faltas cometidas deben reunir los requisitos descritos en los artículos 65, para el PNS, y 127, respecto del PNI, ambos del Reglamento de Selección y Ascensos de Carabineros, N° 8.
- El Reglamento de Selección y Ascensos, N° 8, y el de Disciplina, N° 11, establecen disposiciones que fijan diferencias en la aplicación y ejecución de determinados procedimientos administrativos, dependiendo del escalafón al que pertenezca el Carabinero involucrado. Estas diferencias dicen relación con: la naturaleza jurídica del acto administrativo que dispone la eliminación inmediata del carabinero, y el procedimiento de reintegro o reincorporación del Carabinero al término del proceso disciplinario.
- La ejecución de la medida expulsiva inmediata que recae sobre el PNS, se concreta luego que el Presidente de la República, a propuesta del General Director de Carabineros y sin requerir Sumario Administrativo incoado al efecto, dicta el Decreto Supremo que concede el Retiro Temporal del inculcado, lo cual constituye una medida administrativa y no disciplinaria, porque es el ejercicio de una potestad otorgada a la máxima autoridad de la nación. En cambio el PNI es expulsado a través de una Resolución Interna que dicta la autoridad institucional respectiva, sancionando al infractor con una medida disciplinaria consistente en “Baja por Conducta Mala, con efectos inmediatos”.
- El PNI que, habiendo sido dado de “Baja por Conducta Mala, con efectos inmediatos”, y luego de ejercer los recursos de reclamo la sanción es dejada sin efecto, o bien se le aplica en definitiva una que no importe necesariamente su eliminación, los mandos respectivos deben dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 127, N° 4, inciso sexto, del Reglamento de Selección y Ascensos, N° 8, disponiendo para ello la rehabilitación del funcionario en la dotación de la Unidad. Respecto del PNS que, habiendo sido concedido su Retiro Temporal, y luego de ejercer los recursos de reclamo y reconsideración, la sanción es dejada sin efecto, o bien se le aplica en definitiva una que no importe necesariamente su eliminación, puede solicitar su reincorporación a la Institución, quedando sujeto a la

discrecionalidad del General Director de Carabineros, quien puede o no acoger la petición, no obstante haberse acreditado su inocencia o responsabilidad aminorada.

- La existencia de diferencias en la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo que desvincula a los Carabineros, y en la garantía de reincorporación o rehabilitación en la Institución, quiebra o rompe la existencia de un mismo cuerpo normativo para todo el personal, independiente del escalafón al que pertenezca, como lo sanciona el artículo 2° de la Ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros. Es por ello, y con el objeto de establecer los mismos derechos y garantías para todo el personal de la Institución, se sugiere efectuar modificaciones legales, adecuando la normativa institucional al procedimiento descrito en el artículo 136 de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.

vii. En cuanto a la resolución de interrogantes planteadas en la Introducción del trabajo.

- “Dar de baja” a un carabinero, es eliminarlo en forma inmediata de la institución, por medio del empleo de los procedimientos administrativos descritos en la normativa interna, los que variarán dependiendo del escalafón al que pertenezca el inculcado.
- La “dada de baja” tiene reconocimiento en el Reglamento de Disciplina de Carabineros, cuando hace referencia a la sanción de “Baja por conducta mala” aplicable sólo al PNI, porque para el PNS no se considera dentro de la enumeración reglamentaria.
- La “dada de baja” presenta una doble naturaleza jurídica. Una como sanción disciplinaria para el PNI y otra como medida administrativa para el PNS.

REFERENCIAS

- Astrosa Herrera, R. (1985). *Código de Justicia Militar comentado*. Santiago: Jurídica de Chile.
- Contraloría General de la República . (13 de septiembre de 2017). *contraloria.cl*. Obtenido de <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/portada>
- Duvauchelle Rodríguez, M. (1994). *Las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile: su regulación constitucional y orgánica constitucional*. Santiago: Jurídica de Chile.
- Evans de la Cuadra, E. (1986). *Los Derechos Constitucionales, Tomo II*. Santiago: Jurídica de Chile.
- Herrarte, I. L. (1994). *Las relaciones de sujeción especial*. Madrid: Civitas .
- Historia de la Ley N° 18.575. (20 de marzo de 1985). *bcn.cl*. Obtenido de Historia de la Ley: <https://www.bcn.cl/historiadelaLey/nc/lista-de-resultado-de-busqueda/18575/>
- Ministerio del Interior. (1962). *Orden Público*. Santiago: Talleres Gráficos "La Nación".
- Ministerio del Interior. (04 de noviembre de 2016). *leychile.cl*. Obtenido de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1021537&buscar=20502>
- Navarro Beltrán, E. y. (2011). *Recopilación de jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1981-2011)*. Santiago: Tribunal Constitucional.
- Pantoja Bauza, R. (1996). *El Derecho Administrativo*. Santiago: Jurídica de Chile.
- Poder Judicial . (15 de septiembre de 2014). <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl>. Obtenido de <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/frameInv.php>
- Poder Judicial. (03 de julio de 2013). <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl>. Obtenido de <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/frameInv.php>
- Poder Judicial. (30 de marzo de 2016). <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl>. Obtenido de <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/frameInv.php>
- Poder Judicial. (09 de noviembre de 2017). <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl>. Obtenido de https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/ADIR_8739/apelaciones/documentos/docCausaApelaciones.php
- Poder Judicial. (15 de noviembre de 2017). <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl>. Obtenido de https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/ADIR_8739/apelaciones/documentos/docCausaApelaciones.php
- Poder Judicial. (02 de febrero de 2017). <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl>. Obtenido de https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/ADIR_868/suprema/documentos/docCausaSuprema.php
- Poder Judicial. (02 de febrero de 2017). <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl>. Obtenido de https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/ADIR_868/suprema/documentos/docCausaSuprema.php
- Poder Judicial. (13 de junio de 2018). <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl>. Obtenido de https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/ADIR_8739/suprema/documentos/docCausaSuprema.php
- Poder Judicial. (13 de junio de 2018). <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl>. Obtenido de https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/ADIR_8739/apelaciones/documentos/docCausaApelaciones.php
- Rodrigo, A. J. (mayo de 2013). *95propuestas.cl*. Obtenido de <http://95propuestas.cl/site/wp-content/uploads/2013/05/algunas-reflexiones-sobre-la-legislacion-penal-chilena-concluida-la-primera-decada-del-siglo-xxi-juan-domingo-acosta-y-rodrigo-aldoney.pdf>
- Van De Wyngard, J. (2010). La potestad disciplinaria de las Fuerzas Armadas y Carabineros: Un análisis constitucional. *Ars Boni et Aequi*, 27 a 79.
- Verdugo Mario, P. E. (2002). *Derecho Constitucional Tomo I*. Santiago: Jurídica de Chile.