



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

**ANÁLISIS A LA POTESTAD DISCIPLINARIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y SU SITUACIÓN
ACTUAL A LA LUZ DE LA DOCTRINA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

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

Autor: Roberto Antonio Manriquez Gallardo

Profesor Guía: Luis Cordero Vega
Santiago, Chile
2021

TABLA DE CONTENIDOS.

<u>RESUMEN</u>	5
<u>INTRODUCCIÓN</u>	7
<u>PRIMERA PARTE: Sobre la Potestad Disciplinaria y jurisprudencia contralora en general</u>	11
CAPÍTULO 1. Cuestiones teóricas previas sobre la Potestad Disciplinaria	11
CAPÍTULO 2. Algunas precisiones conceptuales.....	21
a) Sobre el Proceso y el Procedimiento.....	24
b) Sobre la falta disciplinaria y la infracción administrativa.....	26
c) La medida disciplinaria y la sanción administrativa.....	31
CAPÍTULO 3. Situación jurisprudencial del Derecho Administrativo Disciplinario en general	36
<u>SEGUNDA PARTE: Procedimientos Administrativos Disciplinarios y jurisprudencia contralora en particular</u>	41
CAPÍTULO 4. Procedimientos Disciplinarios Generales.....	41
a) Sumario Administrativo.....	42
b) Investigación Sumaria.....	49
c) Sumarios Administrativos Instruidos por Contraloría.....	50
d) DL 799 Sobre el uso y circulación de vehículos estatales.....	52
CAPÍTULO 5. Jurisprudencia sobre el debido procedimiento disciplinario.....	53
<u>CONCLUSIONES</u>	61

<u>ANEXOS</u>	65
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	69

Resumen.

El presente trabajo consiste en una revisión de la jurisprudencia contralora respecto de la potestad disciplinaria, tanto de sus aspectos generales como particulares o procedimentales. Introduciendo en la primera parte ciertos silenciosos desacuerdos que existen en la pléyade administrativa relativos a la ubicación de la potestad disciplinaria de la administración, procediendo a deslindar esta rama del Derecho Administrativo y sus conceptos sustantivos, tales como las faltas disciplinarias y las medidas disciplinarias, analizando constantemente la jurisprudencia del caso y evidenciando cierto exceso que se cometerá al subordinar este ámbito del quehacer administrativo al Derecho Administrativo Sancionador *stricto sensu*, con omisión del carácter doméstico de lo disciplinario, finalizando la primera parte con un repaso, *in génere*, de la evolución de la jurisprudencia contralora respecto de esta materia. En la segunda parte se analizarán los diversos procedimientos administrativos disciplinarios y la jurisprudencia contralora en particular, realizando posteriormente una revisión de la jurisprudencia relevante relativa al debido procedimiento disciplinario, con un enfoque en las manifestaciones prácticas del concepto de relación especial de sujeción, el que tendrá una función dual, tanto como piedra de tope de esta facultad de control doméstico como una eventual carga respecto del debido procedimiento, cuestión que se manifestará en diversas opiniones que ha sostenido la contraloría en la materia, finalizando el trabajo con una enumeración de las conclusiones que es posible dejar establecidas sobre la situación jurisprudencial de esta potestad.

Introducción

“El Poder es una fuerza al servicio de una idea. Es una fuerza nacida de la conciencia social, destinada a conducir al grupo en la búsqueda del Bien común y capaz, dado el caso, de imponer a los miembros la actitud que ella ordena”¹

El poder del Estado siempre será uno e indivisible, pero junto con su carácter general e indeterminado deberá ser funcionalizado para el logro de sus fines mediante proyecciones de poder medibles y regidas por el Derecho, derivando así el Estado en una estructura completamente gobernada por las formas y fines. En este orden de ideas, la Administración del Estado como una parcela de dicho poder funcionalizado, se integrará de dos elementos esenciales para el logro del *telos* correspondiente a su área de imperio, el elemento objetivo o material, que es el servicio público y el elemento subjetivo o formal, que es el poder público². Coetáneamente al logro de sus fines, se requerirá de órganos que sean los titulares de su ejercicio, estos órganos creados por la ley, necesitarán en último término de sujetos que pongan en movimiento sus atribuciones y en suma, hacer operativo dicho poder anteriormente omnímodo y disfuncional. Para ello, será indispensable investir a un individuo de la calidad de funcionario, a fin de que el órgano público desarrolle su función. Así, el acto de investir a una persona con la calidad de funcionario dará nacimiento a la relación jurídica de función pública como parte del elemento material.

En el desarrollo de la empresa administrativa, respecto de los individuos que materializan su actividad, puede ocurrir una pérdida de los atributos por los cuales la Administración accedió a dicho vínculo, cuya relación de orden público no se regirá en lo absoluto ni por el estatuto laboral ni en su defecto el derecho común, sino por un estatuto disciplinal tendiente encausar el poder exorbitante de la Administración. En este contexto es que iremos observando resabios del Estado potestativo exorbitante de nuestra tradición administrativa persistentes en el ámbito del derecho disciplinario, pese a los avances en materia de garantías en sede sancionadora o tratados internacionales en materias de debido proceso, y a los diferentes estadios de las potestades públicas, potestades que en algún momento inclusive fueran negadas con la irrupción hacia mediados de la década de 1970 con las doctrinas neoliberales y pese a ello, manifestaciones del Estado potestativo exorbitante

¹ BORDEAU, G. 1986. *Tratado de ciencia política, Tomo I, El Poder*. México, Publicaciones ENEP ACATLAN. p.76.

² MARÍA DIEZ, M. 1963. *Derecho administrativo*. Buenos Aires, Bibliográfica Omega. p.214.

continuarán presentes en gran medida en el ámbito disciplinario, con muy pocas variaciones desde el derogado DFL 399, presentándose cierta inmunidad a los cambios especialmente en lo procedimental disciplinario. Sin embargo, posteriores desarrollos jurisprudenciales y doctrinales relativos a la potestad sancionadora, hará de la potestad disciplinaria tributaria de cierto garantismo promoviendo ciertas seguridades a los sujetos pasivos de su ejercicio, cuestión que, sin embargo, representará eventualmente un obstáculo para el desarrollo y expresión de las instituciones protectoras en el derecho administrativo disciplinario como una parcela de poder particular y diversa del ámbito puramente sancionador. Lo cual no resultará baladí, puesto que la multiplicidad de funciones que irán recayendo sobre la administración pública, exigirá la intervención cada vez de más servidores para el cumplido desempeño de sus fines de interés general, por lo tanto, transcendental será la existencia de un sistema claro de garantías que brinden la suficiente seguridad jurídica que incentive el ingreso a la función pública, cuestión que irá teniendo manifestaciones prácticas como el derecho fundamental a la carrera funcionaria, cuya eventual privación ante el movimiento de la potestad disciplinaria, hará ineludible observar un procedimiento racional y justo para su legítima afectación.

Con todo, la naturaleza abstracta de las potestades administrativas, eventualmente nos conducirá a indeterminaciones respecto de sus deslindes, dicha cuestión, como hemos adelantado, tendrá lugar en nuestro ordenamiento algunas veces, con un continuo desarrollo doctrinal tendiente a considerar a la potestad disciplinaria de la Administración como un mero subproducto de la potestad sancionadora, generándose determinadas inconsistencias sistémicas, a tratar en lo sucesivo, y ello no tanto por un análisis exhaustivo de la potestad disciplinaria, sino por cierta “elefantiasis” del derecho administrativo sancionador³, presentándose eventualmente un derecho disciplinario de conceptos un tanto opacos.

En suma, el actual estudio se concentrará en un adecuado despeje de lo que implica la potestad disciplinaria, dirigiendo el análisis hacia un plano práctico, puesto que el concepto de potestad por sí mismo, todavía es, por mucha importancia que tenga, solamente un concepto intelectual. Su característica relevante sin embargo, es la de nuclear todo un modo de entender la parcela del poder público a la que hace referencia o, que es lo mismo, su capacidad de dar origen a un conjunto de principios, postulados y consecuencias jurídicas que agrupados en forma sistemática constituyan

³ ROMÁN, C. 2010. *El castigo en el derecho administrativo*, en *Revista de Derecho y Humanidades*. Vol. 1, n°.16. p.157.

una teoría o un sistema jurídico⁴, sobre este respecto es que nos propondremos dilucidar la completitud de un sistema administrativo disciplinario y sus particulares características como una facultad de control doméstica, con la intención de despejar los árboles que disimuladamente podrían cubrir el horizonte.

En lo referido a la estructura misma del presente trabajo, nos centraremos en su primera parte en dilucidar ciertas cuestiones teóricas respecto de la potestad disciplinaria como una rama autónoma dentro del plano del poder público, con sus propios conceptos procedimentales de relevancia como una parcela de poder doméstico y la jurisprudencia de la Contraloría al respecto, finalizando dicha primera parte con la evolución y doctrina vigente de la Contraloría respecto de la potestad disciplinaria en general.

En la segunda parte, haremos un análisis práctico de los procedimientos administrativos disciplinarios de relevancia, matizado en sus diversas fases por numerosos dictámenes de especial relevancia para el caso, evidenciando la vocación de completitud del sistema procedimental de este orden, tanto en su *iter* como herramientas de impugnación, despejando en este último caso situaciones en que la procedencia de ciertos medios de impugnación pudieran resultar difusos al enfrentarse a la jurisprudencia contralora. Demostrando igualmente los grados de supletoriedad estatutaria.

⁴ DE LA CUÉTARA, J.M. 1986. *Las potestades administrativas*. Madrid, Tecnos. p.248.

PRIMERA PARTE

Sobre la Potestad Disciplinaria y jurisprudencia contralora en general.

CAPÍTULO 1: Cuestiones previas sobre la Potestad Disciplinaria de la Administración.

Existe mediana pasividad en la doctrina sobre el concepto de potestad, así, la primera acepción, generalmente aceptada como mantra, es que las potestades serían dosis medidas de poder⁵ que se encuentran distribuidas en los diferentes órganos del Estado, de tal forma que siendo el poder del Estado una única unidad, tan solo cuando dicho poder exorbitante y carente contenido funcional es fragmentado en unidades mensurables, podrá ser regulado y distinguido, tanto intelectiva como jurídicamente, de esta forma se trata de una parcela del poder público en general, totalmente juridificada, funcional al servicio de fines concretos y fraccionada en dosis medibles⁶. Este poder público del Estado, al fraccionarse en facultades particulares, contribuirá a la realización de la obra administrativa⁷, teniendo su plena expresión en el periodo que la doctrina nacional denominará Estado Potestativo⁸. Similar sentido el profesor Patricio Aylwin inquirirá en su Manual de Derecho Administrativo, aludiendo a que una potestad es *“un poder jurídico reconocido por el ordenamiento cuyo ejercicio exige que se concreten ciertas circunstancias fácticas determinantes del ejercicio del mismo en el plano de la legalidad”*⁹. Con todo, urge dejar firme que la administración pública no corresponderá a un cuarto poder del Estado¹⁰, o mejor dicho funciones superiores del Estado, como el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, lo cual nos conduce al distingo medianamente asentado, que tanto autores nacionales como algunos foráneos usarán para sistematizar el estudio de este objeto, consistente en dividir su estudio en potestades-poder y potestades-función. Las funciones superiores de un ordenamiento jurídico (“Poderes del Estado”) se corresponderán con la primera, presentándose así una correspondencia entre este concepto y la unidad más general de potestad como poder estatal juridificado y eventualmente expresado constitucionalmente¹¹. Sin embargo, lo que dará lugar al estudio de las potestades administrativas en los siguientes párrafos tendrá lugar

⁵ ÁLVAREZ, S. 2012. *Las Potestades Administrativas en la Doctrina Chilena: 1833-2009*. en *Derecho Administrativo Chileno, 150 Años De Doctrina*. Santiago, Editorial Jurídica. p.167.

⁶ DE LA CUÉTARA., Op.Cit., p.33.

⁷ MARÍA DIEZ, M. 1963., Op.Cit., p.214.

⁸ ÁLVAREZ, Op. Cit., p.175.

⁹ AYLWIN, P. 1996. *Manual de derecho administrativo*. Santiago, Universidad Nacional Andrés Bello. p.205.

¹⁰ PRAT, J. 1978. *Derecho administrativo*. Montevideo, Acali. p.128.

¹¹ BORDEAU, G. 1985. *Tratado de Ciencia Política, Tomo II, El Estado*. México, Publicaciones ENEP ACATLAN. p.73.

con las potestades-función, las cuales poseerán sustantivas cualidades que las diferencian de las primeras. En primer lugar, por la abundante juridificación a la que darán lugar las potestades-función, se evidenciará su aminorado carácter creativo y configurador del derecho, lo cual contrasta con las potestades superiores del Estado, expresado en un sentido pleno con la potestad-poder legislativo. En afín sentido, De la Cuétara colige que *"Aceptamos, pues, para este tipo de potestad la denominación de potestad/función que señala claramente dónde está el punto de ruptura con la potestad/poder: la función a la que debe atenderse puede ser usada como piedra de tope o punto de contraste para el enjuiciamiento del acertado uso de una potestad, lo que no ocurre con el poder"*¹², por tanto forzoso es concluir bajo las presentes premisas, que las potestades-función se corresponderán con un tipo particular de potestad establecido por el derecho positivo pero además fuertemente limitado por el mismo.

Con las ideas anteriores enunciadas y prescindiendo aún de distinciones adjetivas, debemos dejar firme que las potestades, sean poderes o funciones, responderán a idénticos caracteres de acuerdo a la doctrina, esto es, que son inalienables e intransferibles de un ente a otro, pudiéndose, en ocasiones, delegar su ejercicio, pero no transferir su titularidad; son además irrenunciables e imprescriptibles por el órgano llamado a ejercerlas¹³, además tendrán el mismo objeto, consistente en la defensa de un interés público específico¹⁴.

Con todo, podemos advertir desde ya, en lo que concierne a nuestro propósito esquemático, que no hay suficientes estudios en lo relativo a la potestad disciplinaria *stricto sensu*, lo que se reflejará como veremos no solo en una mera incompreensión semántica del objeto al cual se quiere hacer referencia, sino también con una difusa concepción sobre su naturaleza y ubicación en el espacio administrativo, habiendo además un silencioso desacuerdo entre diversos autores de relevancia en lo referente a la construcción del concepto y el contenido del que estará dotado.

Pues bien, un principal acercamiento hacia un concepto en la doctrina, lo encontraremos en el autor español Ariño Ortiza, quien empieza por ofrecernos, sin ser taxativo, una serie de características a las cuales deberá responder una potestad para comenzar a ser llamada administrativa, afirmando

¹² DE LA CUÉTARA, Op. CIT., p.21.

¹³ MARÍA DIEZ, M., Op. Cit., p.216.

¹⁴ SUAY RINCÓN, J. 1986. *El derecho administrativo sancionador: perspectivas de reforma*. Revista de administración pública, Nº 109. p.208.

que una potestad tal *“constituye un poder no soberano, vinculado a la ley, controlado por los jueces en todas sus manifestaciones, y otorgado para la consecución de fines específicos de interés público en toda su variedad”*¹⁵. Dicho autor, nos propone ciertas características que serán inherentes a una potestad administrativa, esto es, en primer lugar, que no se corresponda con el poder soberano, marcando el distingo así con las potestad-poder que adelantamos anteriormente, luego dice el autor que dicho poder debe encontrarse vinculado a la ley, o en otras palabras dice relación con el principio de legalidad, es decir que dichas potestades-función derivadas de una carta fundamental, estén luego consagradas en un cuerpo legal, tanto en su tipicidad organizacional, competencial y teleológica para su legítimo ejercicio. Luego, en lo referente al control jurisdiccional y en contraste con nuestro ordenamiento, deben las decisiones que procedan de su ejercicio ser controladas en último término por la justicia ordinaria, lo que entre nosotros tendrá lugar, en la generalidad de los casos, con el contencioso administrativo. Finalmente, como piedra angular del carácter administrativo de una potestad de acuerdo con el autor, esta deberá estar fundamentada en fines de interés público, como lo será a modo de ejemplo y desde lo disciplinario que nos ocupa, la *“necesidad de asegurar el buen funcionamiento del Servicio”*¹⁶.

Ahora bien, la singularidad con la que ocasionalmente hemos abordado el concepto en análisis (Potestad) corresponderá a un exceso gramatical, pues debe reiterarse al lector más allá de lo teórico, que por su naturaleza funcional, la potestad administrativa no se manifiesta en una sola e identificable unidad en el plano administrativo, sino que se encuentra parcelada, diseminada en el conjunto de órganos que constituyen el aparato administrativo cuyos fines podrán ser tanto inmediatos como mediatos, en el primer caso serán de la más diversa índole y el segundo corresponderá siempre al interés general, utilidad pública o lo que algunos llamarán bien común¹⁷, o dicho en otras palabras *“la potestad -administrativa- no se concede in genere, sino que es siempre una potestad ad hoc, esto es, para el cumplimiento de los fines específicamente atribuidos (y no de otros) [...] la dosis de poder administrativo con que se dota a cada órgano o ente está vinculada y limitada a su competencia específica, a la realización de su munus publicum”*¹⁸. Así, la potestad administrativa se expresa en formulaciones singulares para su fiel ejercicio más que con el objeto

¹⁵ARIÑO. 1973. *Sobre el concepto de Administración Pública y el Derecho Administrativo*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid. p.52.

¹⁶ MARIA DIEZ, M. *El deber de obediencia en la función pública*. Librería Jurídica, Buenos Aires, 1951, p.63

¹⁷ PRAT, J., Op. Cit., p.126

¹⁸ ARIÑO., Op. Cit., p.54

de representar una manifestación de poder específica y distinguible solo académicamente, tipificándose necesariamente mediante un conjunto de competencias distinguibles y dosificadas por el ordenamiento jurídico en diferentes órganos del quehacer administrativo, cuestión que por cierto no es novedosa, toda vez que parte de la doctrina nacional clásica llegará incluso a asimilar las potestades con los individuos en las que recae, como el profesor Santiago Prado, quien afirmará al respecto que *“el Poder Administrativo no es otra cosa que el conjunto de personas o autoridades a quienes está encargada la ejecución de las leyes”*¹⁹.

Con lo anterior ya enunciado, y soslayando lo que pudiera exceder el tema del presente trabajo, corresponde analizar el concepto de potestades administrativas disciplinarias. Dentro de este campo de estudio, tenemos una pléyade amplia relativa a la ubicación de estas dentro del plano del poder estatal, dichos distingos varían desde considerarla una potestad autónoma (o doméstica) dentro del espacio de las potestades administrativas, hasta concebirlas como una manifestación de la actividad sancionadora estricta del Estado, María Diez nos entrega un primer acercamiento teórico afirmando que *“La potestad sancionadora de la administración se subdivide en potestad disciplinaria y potestad correctiva. La potestad disciplinaria es interna de la administración y se aplica a todos los agentes de ésta [...] en cuando a la potestad sancionadora correctiva, es externa de la administración, y comprende a todas las personas, sean o no agentes de la administración”*²⁰. Como vemos, el autor afirma la existencia de una relación de subordinación de la potestad disciplinaria a la potestad sancionadora de la administración, mismo razonamiento se reiterará en otros conocidos tratados de derecho administrativo, como en el *Manual de Derecho Administrativo* del profesor Patricio Aylwin, quien afirmará que la potestad administrativa disciplinaria es una de las dos ramas (más la correctiva) en que se divide la potestad sancionadora²¹.

Luego se nos presentan autores que no asumen subordinación de una potestad en otra, como el profesor Juan Antonio Iribarren, quien distinguirá en sus *Lecciones de Derecho Administrativo*²² entre las potestades: Imperativa o de mando; correctiva y disciplinaria; ejecutiva y jurisdiccional, pero sin entregar mayores desarrollos referente a sus contenidos. Lo mismo hará el profesor Caldera

¹⁹ PRADO, S. 1859. *Principios elementales de derecho administrativo chileno: Adaptados a la enseñanza del ramo en el Instituto Nacional : Siguiendo el plan i las teorías de varios autores*. Santiago, Imprenta Nacional. p.27.

²⁰ MARÍA DIEZ, M. 1963. Op. Cit., p.242

²¹ AYLWIN, P., Op.Cit., p.207.

²² IRIBARREN, J. 1936. *Lecciones de derecho administrativo: Apuntes de clases*. Santiago, Nascimento. p.199.

Delgado en su *Manual de Derecho Administrativo*, quien simplemente enunciará las potestades que es capaz de apreciar en nuestro ordenamiento, sin establecer una prelación ni pretendiendo ser taxativo en su enumeración, concluye así la existencia de las potestades de mando; normativa; revisora; disciplinaria; de conflictos y sancionadora²³. Finalmente, dentro de la doctrina nacional más clásica, el profesor Silva Cimma distinguirá en el plano potestativo de la administración las potestades: ejecutiva; de mando; disciplinaria; reglamentaria; discrecional y jurisdiccional²⁴.

Como consecuencia directa de lo anterior, se nos presentarán múltiples formulaciones para hacer referencia a la manifestación administrativa que motiva el presente trabajo, tanto en doctrina como en la Contraloría. Dentro de las formulaciones habitualmente usadas, encontraremos referencias a ella como: Poder Disciplinario²⁵, Potestad Punitiva Disciplinaria²⁶, Potestad Sancionadora Disciplinaria²⁷ y Potestad Disciplinaria (mención especial merecerá nuestro Código Penal, al aludir a ella sin temor como Jurisdicción Disciplinal²⁸). Dichas referencias hacen alusión al mismo objeto y estarán condicionadas, como hemos adelantado, por la visión que cada autor tenga de la ubicación de la potestad disciplinaria en el plano potestativo. Por ello, en los siguientes párrafos buscaré precisar los alcances de cada concepto empleado y lo oneroso que puede resultar darle una entidad superior a una mera potestad de control interno.

La referencia a un “poder disciplinario”, de acuerdo a lo que hemos estudiado, hace relación con el ejercicio de un poder superior por parte de la administración, el cual se correspondería por antonomasia con los “poderes del Estado”, por lo cual el uso del vocablo “poder” resultaría ser impreciso si asumimos aquella máxima generalmente aceptada referente a que las potestades-poderes son distintas y distinguibles con relativa facilidad de las potestades-función, por los motivos ya enunciados en párrafos anteriores, por lo tanto el concepto de “poder disciplinario” representaría un exceso dentro de un plano administrativo coherente, toda vez que se le estaría dando el mismo grado de intensidad que el poder jurisdiccional o legislativo, siendo de inferior entidad en el plano del poder del Estado, toda vez que una potestad disciplinaria es a lo sumo una

²³ CALDERA DELGADO, H. 1979. *Manual de derecho administrativo*. Santiago, Editorial Jurídica. p.37

²⁴ SILVA CIMMA, E. 1996. *Derecho administrativo chileno y comparado. Introducción y Fuentes*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. p.31.

²⁵ MARIA DIEZ, M. 1951, Op.Cit., p.17.

²⁶ ÁLVAREZ, S., Op. Cit., p.182.

²⁷ MORALES TÁMARA, A. 2010. *De la seguridad a la inseguridad jurídica en la potestad sancionadora disciplinaria*. Revista Digital De Derecho Administrativo, (4). p.23ss

²⁸ Art. 20, Código Penal.

manifestación de las potestades administrativas, en que su grado de juridificación y poca capacidad creativa es óbice para que pueda ser asimilado a un poder en el sentido lato. Por tanto, parece conveniente descartar las referencias a esta manifestación administrativa como un “poder” así y puramente.

Seguidamente, en relación al concepto de “potestad punitiva disciplinaria” tratado en parte de la doctrina a veces como “Derecho Administrativo Penal Interno”²⁹, los autores, en síntesis, dan por hecho el carácter punitivo de las sanciones administrativas³⁰ y en dicho orden de ideas, los procedimientos disciplinarios al ser en su visión una especie de procedimientos sancionatorios, las medidas disciplinarias participarán de dicho carácter³¹.

Pese a lo anterior, el consenso existente actualmente es que la potestad para disciplinar el ejercicio de la función pública no es más que una facultad de control doméstica de la administración, siendo un corolario lógico de toda organización administrativa, afirmando así algunos autores que el poder disciplinario no es más que un elemento de la jerarquía³² y a la vez, esta última, su título habilitante³³. Dicha afirmación deberá ser matizada por otros desarrollos doctrinales como los del profesor María Diez, quien en uno de sus trabajos especializados afirmará que *“la potestad disciplinaria se ha distinguido del poder jerárquico, poder que significa la facultad de dar órdenes al inferior, de anular los actos por éste dictados y de resolver los recursos que se interpongan contra estos actos. El poder jerárquico se distingue, entonces, de la potestad disciplinaria porque no tiene carácter punitivo, ya que no tiene por fin infligir una pena a quienes se encuentran en relación de sujeción, mientras que la potestad disciplinaria tiene ese contenido”*³⁴. Como se puede apreciar, en este y otros trabajos contemporáneos³⁵ no se hace referencia lisa y llanamente a la jerarquía como elemento habilitante de una potestad disciplinaria, en su lugar la doctrina del caso nos entrega un nuevo concepto legitimador de las potestades del ramo, que estará dado por la “relación especial de sujeción” en que se encuentra el servidor público frente a la Administración, en afín sentido,

²⁹ FUENTES HURTADO, M. 1955. *Derecho Administrativo Penal*. Santiago, Editorial Universitaria. p.91.

³⁰ SOTO KLOSS, E. 1979/1980. *Derecho Administrativo Penal. Notas para el estudio de la potestad sancionadora de la Administración*. Boletín de Investigaciones Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, N° 44-45, pp. 95-103

³¹ ROMÁN, C. 2018. *La Sanción Administrativa y las Fronteras del Derecho Administrativo Sancionador*, en *Ius Publicum* N°40. p.123.

³² Cita en MARIA DIEZ, M. 1951. *Loc.Cit.*, p.17.

³³ DE LA CUÉTARA, J., *Op.Cit.*, p.105.

³⁴ MARÍA DIEZ, M. 1963. *Op.Cit.*, p.248.

³⁵ VALENZUELA RAMÍREZ., *Op.Cit.*, p.59.

Guillermo Schiessler inclusive afirmará que *“el poder disciplinario público surge de la misma relación de empleo público”*³⁶. Dicha relación especial de sujeción, entonces, fundamentará el ejercicio de determinadas potestades y privilegios dentro del ámbito funcional. Ahora bien, en orden a evidenciar las diferencias sustantivas entre las potestades administrativas sancionadoras y disciplinarias que no quedan del todo satisfechas con la afirmación sobre el carácter “domésticas” de las segundas, creemos corresponde establecer al menos sumariamente los alcances de la primera y así separar aguas.

Preliminarmente podríamos ilustrar la potestad sancionadora de la administración como *“aquella que reconoce a los órganos de la Administración la capacidad de imponer sanciones administrativas a los particulares en caso de infracción de ciertos deberes jurídicos establecidos en el ordenamiento Jurídico”*³⁷, o en términos más generales, como *“la facultad pública de fiscalización de ciertos comportamientos de los administrados y la imposición de medidas restrictivas de derechos ante la inobservancia de las reglas que prescribe aquellos”*³⁸, entre varias otras formulaciones.

Ahora bien, uno de los inconvenientes que obstan el establecimiento de un concepto y límites claros en nuestro ordenamiento respecto de la Potestad Sancionadora de la Administración, es su dispersa juridificación, pudiéndose afirmar que la Potestad Sancionadora de la Administración carece de una enunciación sistemática en nuestro ordenamiento jurídico, habiendo en su lugar múltiples normas, tanto de índole legal como infralegal que eventualmente establecerán procedimientos e infracciones específicas en materias de diversa índole, sin un procedimiento sancionatorio de carácter general y supletorio (sin perjuicio de la Ley 19.880).

En el contingente contexto antedicho es que dicha potestad se encuentra a medio camino con la potestad disciplinaria, esta última, si bien se expresa en una normativa general y supletoria como lo es el Estatuto Administrativo, existe similar problema de diseminación normativa, en donde además del Estatuto Administrativo se nos presenta un conjunto de estatutos especiales que regulan la disciplina de servidores públicos de los diversos órganos de la Administración del Estado, además

³⁶ SCHIESSLER QUEZADA, G. *El derecho disciplinario en el estatuto administrativo*. Universidad de Valparaíso, Valparaíso, 1982, p.22

³⁷ NIETO, A. 1994. *El Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid, Tecnos. pp 21-22.

³⁸ RENDEROS, S y OSARIS, K. 2011. *Los conceptos jurídicos indeterminados a la luz de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios en la Junta de Vigilancia de la Profesión Médica en el Consejo Superior de Salud Pública*. (Tesis de Licenciatura) Universidad de El Salvador, San Salvador.

de una aparente poca claridad, desde el punto de vista positivo, sobre los derechos y garantías a los que estarán sujetos los funcionarios expuestos a un procedimiento disciplinario, cuestión que motivó que durante un periodo la Contraloría General de la República considerara precisamente las atribuciones disciplinarias como una manifestación de del poder sancionador de la administración, mientras que en otros dictámenes irá estableciendo la inaplicabilidad de principios ajenos a la potestad disciplinaria en su particularidad, como ocurre respecto del principio de tipicidad³⁹ o de la inexistencia de una obligación de la Administración de declarar la prescripción de la acción administrativa⁴⁰ o la aplicación de una sanción más favorable al inculpado ⁴¹, entre otros.

Desde un punto de vista subjetivo, tenemos que la potestad sancionadora de la administración será ejercida respecto de los particulares, tanto como personas naturales o jurídicas, pudiendo así la Administración imponer sanciones a los particulares por las transgresiones del ordenamiento jurídico previamente tipificadas como infracción administrativa por una norma⁴², dicha afirmación sería excluyente de aquellos sujetos que se encuentran en una relación especial de sujeción con la administración, entendida esta como aquella *“relación jurídico pública de sometimiento, en el ámbito del derecho administrativo, en la que se encuentran aquellas personas que, como parte integrante del aparato administrativo están bajo la dirección inmediata del poder público, con cierto carácter duradero y en favor de un determinado fin administrativo”*⁴³, puesto que en dicha calidad y no como simples particulares se constituiría una eventual responsabilidad administrativa, de este modo dicha relación será condición *sinne qua non* del ejercicio de la potestad administrativa disciplinaria.

Desde una óptica objetiva, el ejercicio de la potestad sancionadora tendrá como propósito sancionar la infracción que se ha cometido en contra del orden público⁴⁴ por la vía ejemplificadora, o con mayor rigor jurídico, servirá como sistema de prevención general ante el resto de los administrados. Mientras que la potestad administrativa disciplinaria poseería un objeto inmediato muy acotado y

³⁹ Dictamen N°65.481, de 2011. En el mismo sentido los dictámenes 8.281, 2001; 58.851, de 2004; y 50.825, de 2011.

⁴⁰ Dictamen N°34.407, de 2008.

⁴¹ Dictamen N°16.567 de 2017

⁴² CANO CAMPOS, T. 2004. *Derecho administrativo sancionador*. Revista General de Derecho Administrativo, N°.5. p.339.

⁴³ TRAYTER JIMÉNEZ, JM., *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*. Universidad de Barcelona, Barcelona, 1991, p.106.

⁴⁴ BERMÚDEZ, J. 2013. *Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental*. En *Revista de Derecho*, N°40, Valparaíso. 421-447.

distinguible, consistente en mejorar el funcionamiento del servicio⁴⁵, lo cual no se encontrará *prima facie* vinculado con una infracción contra el orden público respecto de una conducta ilícita tipificada, sino que por medio de un catálogo de deberes, prohibiciones y obligaciones (muchas de las cuales no emanarán de una norma de rango legal) que conformarán la relación especial de sujeción. Dicho en otras palabras, la potestad disciplinaria tiene como objeto la protección del orden interno de la administración, lo que determinados autores denominarán autoprotección administrativa⁴⁶, mientras que la potestad de orden sancionador se ejercerá en protección del orden general o externo a la administración, puesto que *“a diferencia de aquella, la potestad disciplinaria se justifica en un poder de coacción que necesita la Administración para proteger su propia organización como titular de la misma frente a determinadas conductas de sus miembros [...] Esta tiene, pues, un marcado carácter instrumental”*⁴⁷.

Ya expuestos las principales diferencias entre ambas potestades administrativas, consideraremos ahora nuestro objeto de análisis separadamente. La no muy reconocida doctrina que ampara la independencia de la potestad disciplinaria y destinado latos estudios al respecto, nos ha brindado las siguientes concepciones estrictas de Potestad Administrativa Disciplinaria: Valenzuela Ramírez afirmará preliminarmente que *“el poder disciplinario tiene por objeto esencial mejorar el funcionamiento del servicio público por la enmienda personal del agente público, o por su exclusión temporal o definitiva de los cuadros de la administración. Se trata de un poder represivo, no preventivo. El poder disciplinario constituye una garantía del Poder de mando”*⁴⁸, en sentido casi idéntico, posteriormente María Diez indicará que *“el poder disciplinario consiste en la facultad que tiene el superior jerárquico para castigar a los subordinados cuando han cometido una falta de servicio. Es, por consiguiente, represivo y no preventivo. Tiene por objeto esencial mejorar el funcionamiento del servicio público por la enmienda personal del agente público o por su exclusión temporaria o definitiva del cuadro de la Administración”*⁴⁹, entre otros desarrollos doctrinales significativos⁵⁰.

⁴⁵MARIA DIEZ, M., 1951. Op.Cit. p.18.

⁴⁶GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *El problema jurídico de las sanciones administrativa*, Revista española de derecho administrativo, Nº 10, 1976. p.400.

⁴⁷LAFUENTE BENACHES, M. 1996. *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos de la Administración del Estado*. Valencia, p. 16.

⁴⁸ VALENZUELA RAMÍREZ. Op.Cit., p.61.

⁴⁹ MARIA DIEZ, M. 1951. Op.Cit. p.61.

⁵⁰ CORREA FREITAS, R. 1998. *Procedimiento administrativo común y disciplinario*. Montevideo, ONSC. p.192.

Como se logrará apreciar, las definiciones especializadas, que vale decir escasean, se justifican primordialmente en el carácter teleológico de la potestad en comento, que sería el mejorar o mantener el buen funcionamiento de la administración. Dicha justificación no nos debe resultar novedosa, puesto que la doctrina que ha desarrollado sendos estudios respecto de las potestades administrativas ha afirmado que el fundamento de ellas no se encuentra tanto en el origen político-histórico de las potestades, sino más bien en los títulos justificativos⁵¹ que darían origen a las potestades funcionales en el caso concreto. En este sentido, el fin inmediato en el contexto funcional será primeramente mantener la unidad y coherencia de la actividad administrativa, es decir, la defensa del funcionamiento del servicio público⁵², dicho título habilitante de la potestad-función disciplinaria se evidencia en que la responsabilidad administrativa y acción disciplinaria se encuentran condicionadas a la mantención del estatus de funcionario público, la que cesará irremediablemente con la pérdida de dicha calidad, siendo de este modo la permanencia de la investidura regular del funcionario piedra de tope para el ejercicio de la potestad disciplinaria.

Pues bien, con lo anterior ya podremos tener un esquema preliminar en orden a reconocer a la potestad administrativa disciplinaria, superando cierta dispersión doctrinal tratada en el presente acápite generalmente pasada por contrabando, como una rama independiente de otras y fundadamente intrínseca a la administración, procurando únicamente su control interno.

CAPÍTULO 2: Algunas precisiones conceptuales.

Una de las taras que debe afrontar esta rama del derecho administrativo es el marcado carácter omnipresente del derecho administrativo sancionador, el cual invadirá muchos ámbitos administrativos que deben ser tratados en su particularidad, como sucede respecto de actos administrativos desfavorables o de gravamen de la Administración, los que no en todos los casos tendrán el carácter sancionatorios, como será por ejemplo el caso de las multas coercitivas, las órdenes, requerimientos, apercibimientos y similares que imponen el restablecimiento de la legalidad o impiden la permanencia de las consecuencias de una infracción, lo mismo sucede por ejemplo con la revocación y suspensión de autorizaciones administrativas cuando ya no se cuenta

⁵¹ DE LA CUÉTARA, J.M. Op.Cit., p.44.

⁵² MARIA DIEZ, M. 1951. Op.Cit., p18.

con sus requisitos, las consecuencias de los incumplimientos de los contratos administrativos, etc. Dicho carácter expansivo, o “elefantiasis” como llamarán algunos autores, llega al desborde cuando se obvia en determinados casos que *“no todo derecho punitivo que no es penal es derecho administrativo sancionador y que no todo acto formal desfavorable dispuesto por la Administración se rige por el Derecho Administrativo Sancionador”*⁵³, como ocurre con las medidas disciplinarias.

El primer distingo que podemos hacer, es el comúnmente propuesto por autores como García de Enterría, quien dirá que el derecho administrativo disciplinario, y en específico respecto de las medidas disciplinarias, son las que se *“imponen a las personas que están en una relación de sujeción especial con la Administración por infracciones cometidas a la disciplina interna por la que se rige dicha relación”* y el derecho administrativo sancionador el que respecto de la administración *“no busca su propia protección como organización o institución, sino que se justifica en la protección del orden social general”*⁵⁴.

Así, por ejemplo, respecto de la censura y multa, la primera consistirá en la reprensión por escrito que se hace al funcionario, de la cual se dejará constancia en su hoja de vida, mediante una anotación de demérito de dos puntos en el factor de calificación correspondiente, mientras que las multas disciplinarias, por su naturaleza coercitiva, no se impondrán con un fin represivo o retributivo respecto de la comisión de una conducta eventualmente ilícita, más bien están referidas a obtener la acomodación de un comportamiento⁵⁵, no considerándose así como castigo por una conducta que se tenga por antijurídica, ocupándose más bien de constreñir al cumplimiento de una obligación concreta previamente fijada por la administración⁵⁶. Por los ejemplos anteriores es que artificioso resulta considerar este derecho y su potestad de fundamento, como manifestaciones de Derecho Administrativo Sancionador, lo cual sin embargo no obstará a que la administración deba observar un conjunto de garantías que se extenderán como principios generales del derecho irradiados directamente de nuestra Constitución y ordenamiento estatutario en relación a la dictación de actos de gravamen (como el debido proceso o mejor llamado en nuestro caso, debido procedimiento administrativo⁵⁷).

⁵³ROMÁN, C. 2018, Op.Cit., p.116

⁵⁴GARCÍA DE ENTERRÍA, 1976. Op.Cit., p.5.

⁵⁵REBOLLO PUIG, IZQUIERDO CARRASCO, ALARCÓN SOTOMAYOR, y BUENO ARMIJO. 2009. *Derecho administrativo sancionador*. Valladolid, Lex Nova. p.89.

⁵⁶ Loc.Cit.

⁵⁷ SCHIESSLER QUEZADA, G., Op.Cit., p.31 ss

Otro argumento referente a la diferencia entre ambas ramas del derecho administrativo, queda de manifiesto en el sujeto pasivo del procedimiento administrativo disciplinario, el que será necesariamente una persona natural, dicha persona además estará vinculada con el estado mediante una relación previa y especial (relación especial de sujeción) respecto del cumplimiento de un campo normativo acotado y distinguible de otros, tales serán las obligaciones, prohibiciones funcionarias, requisitos para el ingreso, cumplimiento de órdenes, entre otras y que emanan de diferentes preceptos no necesariamente de rango legal, cuyo fin únicamente es mantener el buen funcionamiento del servicio al cual pertenece el funcionario.

Dicha relación y la posibilidad de eficacia de una medida disciplinaria estarán fuertemente condicionadas por la permanencia del funcionario público en la organización, que como veíamos, supone una condición *sinne qua non* para el ejercicio de la acción disciplinaria, extinguiéndose la responsabilidad administrativa con la pérdida de dicha calidad, forma de extinción de la responsabilidad, por cierto, del todo ajena a otros ámbitos del quehacer administrativo.

A mayor abundamiento, puede afirmarse que el derecho administrativo disciplinario será un derecho que mira más bien a los fines de la administración como organización y no precisamente al sujeto disciplinado, aplicando igualmente medidas que son generalmente menos gravosas que las sanciones administrativas una vez dictado el acto terminal de un procedimiento administrativo disciplinario, manifestándose el plano de garantías considerablemente más atenuado respecto del Derecho Administrativo Sancionador o del Derecho Penal, puesto que justamente una eventual sobreformalización de un procedimiento disciplinario afectará principios como el de eficiencia y ulteriormente el buen funcionamiento del servicio, que es precisamente el fin que esencialmente el derecho desea resguardar, no siendo menos cierto que debe considerarse en el ejercicio de esta potestad, *mutatis mutandis*, el principio de oportunidad.

Las marcadas diferencias entre el Derecho Administrativo Sancionador con el Disciplinario, como ramas del derecho, serán en suma las siguientes: el derecho administrativo sancionador mira al orden general mientras que el derecho administrativo disciplinario al orden interno; a través de él no se encauza el ejercicio del de la potestad sancionadora ni el *ius puniendi* del Estado⁵⁸; no se

⁵⁸ ROMÁN, C. 2018., Op.Cit., p.126.

expresa necesariamente en una carácter desfavorable pues su carácter no es castigar o reprimir; opera en el marco de una organización, respecto de las personas naturales que voluntariamente la integran, y no en relación a terceros ajenos a la Administración⁵⁹; es un derecho de la organización (y no del disciplinado), razón por la que es sustancialmente menos garantista⁶⁰, y; su *telos* es el buen funcionamiento de la administración, por lo cual la formalización excesiva de un procedimiento tendría un efecto contraproducente.

Con lo anterior ya medianamente firme, parece procedente analizar los conceptos quizá más relevantes del *inter* procedimental disciplinario, los que serán el “procedimiento”, “falta disciplinaria” y “medida disciplinaria”. La importancia de dichos conceptos, radica en que a lo largo del estudio del derecho disciplinario, son usados de manera reiterada, tanto por el órgano contralor, la jurisprudencia constitucional y judicial, el legislador y doctrina, de forma indistinta junto a los conceptos de “proceso”, “infracción administrativa” y “sanción administrativa”, respectivamente, no existiendo un preciso empleo y univocidad en su estudio y aplicación, especialmente respecto al procedimiento disciplinario, careciendo de una doctrina tendiente a establecer sus alcances y si el uso en diversos contextos pretenden hacer referencia a algún objeto ontológicamente diferente, por lo mismo es que en los siguientes párrafos se intentará hacer una conceptualización precisa de todos los conceptos antedichos, con miras a dejar firme o bien descartar diferencias entre uno y otro.

a) Sobre el Proceso y el Procedimiento.

A lo largo del análisis de nuestro objeto de estudio, normalmente se presentan distintas palabras con una misma significación y otras veces una misma palabra con significaciones distintas, lo cual es efecto de una tradicional dispersión normativa proveniente del propio carácter del Derecho Administrativo, esto es, ser obra más bien de la evolución doctrinal y jurisprudencial más que de consensos legislativos afianzados. Con lo anterior, en el presente literal se abordará la dualidad proceso-procedimiento disciplinario como un encuentro conceptual entre el derecho procesal y el derecho administrativo. En este sentido relevante viene a ser reiterar el hecho medianamente superado en la doctrina nacional respecto que la administración no ejerce jurisdicción, ni respecto

⁵⁹ Loc.Cit.

⁶⁰ Loc.Cit.

de la potestad sancionadora y menos aún de la potestad disciplinaria, pues este poder es privativo de los tribunales de justicia de acuerdo a nuestra Constitución, correspondiendo además las sanciones o medidas disciplinarias procedentes de un procedimiento administrativo, a actos administrativos terminales⁶¹ propios de una facultad de control doméstica y no precisamente a sentencias. Igualmente, el juez constituye el órgano terminal de la Constitución⁶², de carácter independiente y excluyente en su potestad, lo cual constitucionalmente será una de las notas características del poder jurisdiccional y a mayor abundamiento mirarán a fines diferentes.

Procesalistas clásicos como Couture, aludirán al vocablo proceso como *“la secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de resolver, mediante un juicio de autoridad, el conflicto sometido a su decisión”*⁶³, otros como el profesor Maturana, han estimado que el *proceso “es el sistema racional y lógico que determina la secuencia de actos que deben realizar las partes y el tribunal para obtener los fines del proceso”*⁶⁴, estas serán las concepciones comúnmente aceptadas, pudiendo afirmar que el procedimiento está al servicio del proceso y es en suma, el ejercicio del poder jurisdiccional.

En lo relativo al Tribunal Constitucional, su jurisprudencia se abrevia en el siguiente razonamiento en el contexto sancionador: *“En primer lugar, la sanción administrativa es un acto administrativo, que se dicta después de un procedimiento administrativo, a consecuencia de una infracción de bienes jurídicos de naturaleza administrativa [...] El hecho de que sea un acto administrativo implica descartar que se trate del ejercicio de funciones jurisdiccionales”*⁶⁵, opinión reiterada en numerosas sentencias del mismo origen⁶⁶, pudiendo afirmarse, *a fortiori*, y sin mayor novedad, que la potestad disciplinaria no corresponde a un ejercicio del Poder Jurisdiccional.

Respecto a nuestra Contraloría, es pertinente prevenir que esta se refiere constantemente en diversos dictámenes contemporáneos, al objeto en comento tanto como procedimiento⁶⁷ y proceso⁶⁸ disciplinario, pero de acuerdo al análisis sistemático de cada dictamen es forzoso

⁶¹ CORDERO VEGA, L. 2015. *Lecciones De Derecho Administrativo*. Santiago, Thomson Reuters. p.510.

⁶² BORDALÍ, A. y FERRADA, J.C., Op.Cit., p.200.

⁶³ COUTURE, E. 1993. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Buenos Aires, De Palma. p. 122.

⁶⁴ En Apuntes de clases Derecho Procesal Orgánico, Universidad de Chile.

⁶⁵ STC Rol N°2.264-12, considerando 33

⁶⁶ STC Roles N°766 de 2008, 1183 de 2009, 1518 de 2010 y 2381 de 2013

⁶⁷ Dictamen N°11.432 de 1985, 25.669 de 2019, 25.249 de 2019

⁶⁸ Dictamen N°31.599 de 1990, 39.248 de 2017, 26.280 de 2019

comprender que la referencia siempre es en un evidente contexto administrativo disciplinal, no presentando mayor inconveniente para la comprensión de estos, misma dualidad semántica se manifiesta en el Estatuto Administrativo pero de tal forma que su uso no posee consecuencias sustanciales en la configuración sistémica del ordenamiento administrativo y su fiel adjetivación como “administrativo”. Dicha indiferencia por aplicar sistemáticamente los conceptos de cada rama se mantendrá por consideraciones de diversa índole, como eventuales razones históricas y políticas que quizá han dado a la idea de proceso un significado más alto y valioso que el de mera secuencia de actos estatales destinados a un fin determinado⁶⁹. Con todo, corresponde tratar el presente objeto de análisis como *procedimiento administrativo*, el que será como se puede colegir desde un punto de vista procesalista, parte de los procedimientos sin proceso⁷⁰ y que no existe un derecho procesal administrativo⁷¹. Con ello, su fin no es más que encausar el ejercicio de la potestad disciplinaria, o en otras palabras: “*Es un procedimiento administrativo interno, que se desarrolla de oficio, e implica regular el ejercicio de los poderes disciplinarios de la Administración respecto de sus agentes, con el fin de conservar el buen orden en el desarrollo de la función pública*”⁷².

b) Sobre la falta disciplinaria y la infracción administrativa.

Dentro de los conceptos a tratar, los del presente literal son sino los más complejos de comparar, debido a la desidia de la doctrina nacional respecto de generar estudios en torno a ambos, no existiendo trabajos sistemáticos que se encarguen de establecer el primero de manera acabada (sino meramente enunciativa) ni en sede de derecho administrativo sancionador una conceptualización acabada sobre la infracción administrativa, sin embargo en este último caso empezaremos por hacer referencia a elementos parcialmente tratados en la doctrina tendientes a fijar el alcance del concepto para luego proceder a contrastarla con lo que sería una falta disciplinaria.

⁶⁹GORDILLO, A. 1975. *Tratado de Derecho Administrativo. Parte General*. Tomo 2. Buenos Aires, Ediciones Macchi-López. p.2

⁷⁰LORCA NAVARRETE, A. 2003. *El derecho procesal como sistema de garantías*. Boletín mexicano de derecho comparado, N°36(107). p.549.

⁷¹ En SCHIESSLER QUEZADA, G., Op.Cit., p. 32.

⁷² CORREA FREITAS, R., Op.Cit., p.195.

Podemos empezar diciendo que la infracción administrativa constituye un presupuesto esencial o condición sin la cual no tendría lugar una sanción administrativa. Afirmación habitual en la doctrina que vale decir, tendrá lugar solo como un elemento de la noción estricta de sanción administrativa⁷³, que es la generalmente aceptada. Tenemos entonces que toda sanción de naturaleza administrativa tendrá como *condictio sinne qua non* para su procedencia una infracción administrativa. Un acercamiento preliminar de infracción podremos encontrarlo en el derecho penal, siendo bajo dicha óptica, el concepto de infracción, análogo al concepto de delito y ambos una manifestación del género de lo “ilícito”, en tal orden de ideas podemos adelantar que ilícito consistirá en “*todo aquello que se opone o infringe el ordenamiento jurídico, y aceptada con carácter general las distinciones entre actos lícitos e ilícitos, diremos que los segundos son aquellos que se realizan con infracción del ordenamiento jurídico*”. Tenemos entonces que los actos lícitos son aquellos que se realizan conforme al ordenamiento jurídico, mientras que los ilícitos son aquellos que no y generan responsabilidad, habilitando en nuestro ramo, a la Administración para aplicar una sanción administrativa, pero en términos generales podemos dejar firme que el ilícito apuntará al quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Sin embargo, cada área del derecho dotará de contenido a su universo infraccionar atendiendo a sus particularidades, normas, valores y principios como alude Montoro: “*existe un ilícito Penal cuando resulte infringido el ordenamiento jurídico general que el Derecho penal Tutela, ilícito civil cuando sea infringido el ordenamiento jurídico civil e ilícito administrativo cuando la vulneración se refiera al ordenamiento administrativo*”⁷⁴.

En este contexto es que Rodríguez y Navarro, en su tesis, sí han construido una definición con aspiraciones de completitud en nuestra doctrina respecto de la infracción administrativa, consistiendo en “*el presupuesto de la Sanción Administrativa y consiste en una acción u omisión típica, antijurídica y culpable, que supone una conducta que infringe un deber o una prohibición contenida en el Ordenamiento Jurídico Administrativo, la cual ha sido establecida ya sea con la finalidad de prevenir la ocurrencia de un riesgo, precaver la producción de un daño o reprimir la producción efectiva del mismo, todos fundamentos que el Legislador ha entendido que son suficientes para habilitar a una autoridad administrativa para iniciar un procedimiento administrativo sancionador, determinar la efectividad o ineffectividad de su comisión, y aplicar la*

⁷³ BERMÚDEZ, J. 1998. Op.Cit., p.323.

⁷⁴ MONTORO, M. 1970. *La infracción Administrativa. Características, manifestaciones y sanción*. Barcelona, Ediciones Nauta.

*sanción administrativa si correspondiere*⁷⁵. Como se puede evidenciar, hay presente un íntimo relevo conceptual proveniente del derecho penal, en que básicamente una infracción administrativa significaría una acción u omisión típica, antijurídica y culpable que infringe lo que los autores aluden como Ordenamiento Jurídico Administrativo y que habilita a la Administración para aplicar una eventual sanción administrativa, en dicho sentido pasará a analizar sinópticamente esta propuesta a la luz del derecho administrativo disciplinario.

La falta disciplinaria, en uno de los escasos trabajos concentrados al respecto, es abordada como *“una acción que no atenta contra bienes jurídicos sino, cosa muy distinta, contra los deberes del servicio funcional”* y *“cualquier incumplimiento por parte de los funcionarios de los deberes que les afectan”*⁷⁶. Dentro de los deberes funcionarios que podemos apreciar en nuestro ordenamiento, a modo de ejemplo tenemos el deber de todo funcionario de realizar sus labores con esmero, cortesía, dedicación y eficacia, contribuyendo a materializar los objetivos de la institución, el deber de tener una conducta funcionaria moralmente intachable y una entrega honesta y leal al desempeño de su cargo, con preeminencia del interés público sobre el privado, observar una vida social acorde a la dignidad del cargo, entre muchas otros, sin embargo su mero incumplimiento no conducirá necesariamente a la puesta en marcha de un procedimiento administrativo disciplinario.

Ahora bien, en lo relativo al elemento conductual (acción-omisión), en sede disciplinaria tenemos que dicha acción u omisión se referirá más marcadamente a aquellas compatibles con el catálogo de deberes, prohibiciones y obligaciones que será característico en esta rama, dichas acciones u omisiones, a diferencia de lo analizado en el derecho administrativo sancionador, no se referirán en su ocurrencia a la afectación de bienes jurídicos y el sujeto activo corresponderá siempre a personas naturales, además dichas personas deberán detentar la calidad de funcionario público, debiendo haber no solo naturalidad en la personalidad, sino una relación de sujeción previa para que tenga lugar una acción u omisión que sea jurídicamente relevante para ciertos fines, estando condicionado el ejercicio pleno de la potestad disciplinaria en el caso particular, con la permanencia del sujeto en la organización.

⁷⁵ RUIZ-TAGLE, RODRÍGUEZ y NAVARRO. 2014. *La estructura del derecho administrativo sancionador chileno en base a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Santiago, Universidad de Chile, Departamento de Derecho Público. p.270.

⁷⁶ TRAYTER JIMÉNEZ, J.M., Op.Cit., p.116.

En relación con las faltas disciplinarias y el elemento de tipicidad, podemos colegir que los funcionarios al encontrarse en un régimen especial de sujeción ante la administración, el rigor jurídico de este principio desaparece completamente de acuerdo con la configuración normativa del ordenamiento disciplinal, en contraste con el ordenamiento sancionador en sentido estricto, cuestión que quedará en evidencia al hacer un breve análisis sobre este respecto, a saber: En primer lugar, se utilizan formulas abiertas como *“tramitación innecesaria o dilación”, “ocupar tiempo de la jornada de trabajo [...] para fines ajenos a los institucionales”, “El empleado que infringiere sus obligaciones y deberes funcionarios”,* etc., las cuales harán operar un importante campo discrecional en el jefe superior. En segundo término, será normal el uso de leyes en blanco, toda vez que la ley hace referencia a que el tipo sea completado por otra normativa, como ocurre con la letra e) del artículo 125 del Estatuto Administrativo al hacer referencia a normativas especiales en lo referente a la medida disciplinaria de destitución o derechamente a *“tipos”* abiertos, como se expresa en el inciso segundo del mismo artículo respecto de cualquier falta a la probidad. Lo mismo ocurre en estatutos especiales, como el Estatuto del Personal de Carabineros de Chile, el que hace referencias para completarlo en ámbitos disciplinarios a una serie de reglamentos, como el *“Reglamento de disciplina de Carabineros de Chile N°11”* o el *“Reglamento de Sumarios Administrativos de Carabineros de Chile N°15”*, entre otros. Finalmente en el ámbito disciplinario serán habituales aquellas prescripciones de orden moral como deberes o prohibiciones funcionarios, tales como realizar labores con esmero, cortesía, dedicación y eficiencia, realizar cualquier acto atentatorio a la dignidad de los demás funcionarios, observar una vida social acorde al cargo y en especial observar el principio de probidad administrativa, los cuales poseerán, debido a su naturaleza deóntica, un marcado carácter indeterminado que pugna íntimamente con el principio de tipicidad.

Podemos decir entonces, que al menos el Estatuto Administrativo, en general, no describe tipos ni asigna sanciones a cada falta cometida por los funcionarios públicos, sino que señala un conjunto de obligaciones que estos deben cumplir tanto dentro como, en algunos casos, fuera de la institución⁷⁷, similar situación ocurrirá en manifestaciones infralegales de índole disciplinaria.

Excepcionalmente, el artículo 125 del Estatuto Administrativo prescribe conductas que necesariamente deben sancionarse con destitución, ya que quienes incurren en ellas, atendiendo a su gravedad, no puede continuar desempeñándose en la Administración del Estado. Pero, en suma,

⁷⁷ Dictamen N°3.838 de 1997

en la apreciación y determinación de la falta disciplinaria es posible usar un poder de interpretación extensivo en la calificación de los hechos, actitud totalmente reñida con otras ramas del derecho⁷⁸.

En relación al presupuesto de culpabilidad, en el ámbito de las faltas disciplinarias no estará regulado, siendo, sin embargo, usado por la Contraloría con relativa habitualidad en sus dictámenes a propósito del examen de proporcionalidad de las medidas disciplinarias en casos concretos, habiendo, sin embargo, en determinadas faltas establecidas por el legislador, claves que nos pueden entregar ideas al respecto. Dentro de la normativa a la que hacer referencia, tenemos el artículo 121 del Estatuto Administrativo que en su inciso final indicará la importancia de las circunstancias atenuantes o agravantes que arroje el mérito de los antecedentes para la aplicación de una determinada medida, en dicho sentido cobrarán especial relevancia los elementos de dolo o culpa para el establecimiento de una medida disciplinaria proporcionada, cuestión que sin embargo estará vedada para aquellas faltas administrativas que solo podrán ser castigadas con una sanción específica fijada por la ley⁷⁹. Sobre este último respecto es que podemos colegir que el elemento de culpabilidad no tendrá ninguna relevancia en determinados casos a los cuales el Estatuto en comento establece hipótesis de responsabilidad objetiva, como en el caso del inciso final del artículo 72 del mismo cuerpo legal, en lo referente a que los atrasos y ausencias reiteradas, serán sancionados con destitución, misma clase de responsabilidad se apreciará en lo relativo a las condenas por crimen o simple delito que afecten a un funcionario, a las cuales se impondrá una sanción con el solo mérito de la infracción al texto de la ley, puesto que el legislador ha razonado que la entidad de dichas conductas es de tal relevancia para el buen funcionamiento de la administración que, previa investigación sumaria, por sí mismas fundamentarán una medida de índole expulsiva. A su vez, se puede apreciar el elemento *dolo* en la infracción contenida en la letra d) del artículo 125, siendo requisito para que se configure dicha infracción el que “*se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar*”. Sin embargo, podemos afirmar que la norma general en esta clase de infracciones responderá al elemento de negligencia o culpa, siendo la regla general en orden a lo oneroso que sería la configuración de una hipótesis dolosa y la estricta legalidad que exigen las hipótesis de responsabilidad objetiva.

⁷⁸ VALENZUELA RAMÍREZ., Op.Cit., p.73.

⁷⁹Dictámenes N°34.609 de 2005, 47.561 de 2006, 77.185 de 2013, 18.372 de 2014 y 24.576 de 2016.

Así y todo, podremos resumir que las faltas del tipo disciplinarias responderán a los siguientes caracteres: El sujeto activo de la falta será siempre una persona natural que detente además la calidad de funcionario público; a diferencia de las infracciones en un sentido estricto, las disciplinarias no responderán, como dice la contraloría, en ningún caso a la tipificación al modo penal, habiendo según analizamos, importantes razones para considerar su inaplicación en el ámbito disciplinario, existiendo en su configuración una verdadera desidia por parte del legislador en considerar este principio, expresando el elemento conductual, en un catálogo de deberes, prohibiciones y obligaciones, contenido tanto en el estatuto general como en los estatutos especiales, reglamentos e incluso órdenes. Atendiendo a estos caracteres y otros abordados en los párrafos anteriores que evidencian la situación particular de estas infracciones, es que superando el trato indistinto que tanto autores como nosotros hemos en ocasiones dado a estos conceptos, es que nos inclinamos por considerar este elemento como un tipo especial de infracción (infracción en su sentido más general y diferente al ámbito del derecho administrativo sancionador estricto), el cual creemos deberá ser aludido más apropiadamente como “falta disciplinaria” o bien como “infracción disciplinaria” en orden a denotar sus características particulares dentro del plano administrativo.

c) La medida disciplinaria y la sanción administrativa.

Un primer concepto, ya conocido, de sanción administrativa es el entregado por Bermúdez, quien caracteriza a esta como *“la retribución negativa consistente en la privación o restricción de derechos; su determinación por el Ordenamiento Jurídico; que venga impuesta por una Administración Pública a un administrado, y que sea consecuencia de haber sido considerado responsable de las consecuencias derivadas de la comisión de una infracción administrativa en virtud del previo procedimiento administrativo sancionador”*⁸⁰.

Sin perjuicio de lo anterior, un nuevo concepto restrictivo y actualizado en nuestra doctrina nacional lo encontraremos en las investigaciones de Osorio Vargas, quien nos entrega una formulación completa y acorde a la realidad de la configuración normativa de nuestro ordenamiento administrativo, de tal forma que *“La sanción administrativa es el acto administrativo desfavorable y de gravamen que un órgano de la administración del Estado, salvo ciertas excepciones -algunos*

⁸⁰BERMÚDEZ. 1998., Op.Cit., p. 326.

órganos autónomos constitucionales con potestades sancionadoras-, *impone luego de la sustanciación de un procedimiento administrativo, como castigo, mal o represión a una persona natural o jurídica, en razón de haber concretado una acción u omisión infraccional de deberes, obligaciones o prohibiciones del ordenamiento jurídico administrativo que tienen por objeto tutelar bienes jurídicos encomendados por el legislador*⁸¹

Las dos definiciones anteriores, bastante entendidas, serán concordantes con la doctrina de la Contraloría General de la República^{82 83}, pudiendo matizarse con aquellos conceptos del Tribunal Constitucional y Corte Suprema, los que han abordado este acto de gravamen en los siguientes términos: Para el Tribunal Constitucional, la sanción administrativa sería un acto administrativo, el cual se dicta después de un procedimiento administrativo, a consecuencia de una infracción de bienes jurídicos de naturaleza administrativa⁸⁴. El hecho de que sea un acto administrativo implicará forzosamente descartar toda referencia al ejercicio de funciones jurisdiccionales⁸⁵; Por su parte la Corte Suprema ha mencionado en sus razonamientos que “[...] *la sanción administrativa tiene principalmente una finalidad preventivo-represora; con ella se persigue el desaliento de futuras conductas ilícitas similares, se busca reprimir la conducta contraria a derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado por la acción del transgresor*”⁸⁶.

Pues bien, ya allanado el camino con las enunciaciones anteriores, podremos decir que los elementos para establecer una sanción administrativa *strictu sensu* estarán principalmente dados por una vinculación a una infracción previa, que la sanción esté establecida en el ordenamiento jurídico (tipificación), que exista un procedimiento sancionador y finalmente que el infractor pueda ser considerado responsable de la sanción⁸⁷, junto a su finalidad que será tutelar bienes jurídicos protegidos mediante la represión de conductas.

⁸¹ OSORIO VARGAS, NAVARRO BELTRÁN, y ZÚÑIGA URBINA. 2017. *Manual de procedimiento administrativo sancionador: Parte general*. Santiago, Thomson Reuters. p.37.

⁸² Dictamen N°50.013 de 2000, 28.226 de 2007, 62.188 de 2009 y 63.697, de 2011.

⁸³ CORDERO QUINZACARA, E. 2013. *Concepto Y Naturaleza De Las Sanciones Administrativas En La Doctrina Y Jurisprudencia Chilena*. Revista de derecho, Coquimbo, N°20(1). p. 86 ss.

⁸⁴ STC Rol N°124 de 1991, 725 de 2008 y 1413 de 2010.

⁸⁵ STC Rol N°766 de 2008, 1.183 de 2009, 1.518 de 2010 y 2.381 de 2013.

⁸⁶ CS Rol N° 4922 de 2010, Considerando sexto.

⁸⁷ BERMÚDEZ. 1998., Op.Cit., 324.

Intentaremos en lo sucesivo precisar el concepto de medida disciplinaria, pudiendo encontrar un trabajo significativo del profesor García de Enterría respecto de éstas, quien las define de la siguiente manera: *“Son aquellas que se imponen a las personas que están en una relación de sujeción especial con la Administración por infracciones cometidas a la disciplina interna por la que se rige dicha relación. Desde la perspectiva inversa podemos decir que la potestad disciplinaria es una potestad de supremacía especial -con lo que resalta la diferencia cualitativa con la potestad punitiva penal, que es característica de la supremacía general-. Este es el modelo más puro del género de las sanciones de autoprotección administrativa”*⁸⁸.

Estableciendo un paralelo entre “medidas” y “sanción”, podemos referir respecto del primer elemento, consistente en la infracción antecedente (mejor llamada falta disciplinaria), que será igualmente la condición *sinne qua non* respecto de la determinación de una medida disciplinaria. Sin embargo, respecto de su tipificación previa en el ordenamiento jurídico, dicho elemento va desde una fuerte atenuación en nuestro ordenamiento disciplinario hasta su inaplicación como principio, toda vez que, por ejemplo tenemos preceptos como el artículo 125 de la ley N°18.834, el cual establece que la medida de destitución tendrá lugar, en un sentido imperativo, cuando el funcionario haya incurrido en faltas que vulneren gravemente el principio de probidad administrativa, dicho carácter deóntico, por tanto, no describirá conductas en específico, sino que se referirá a cualquier conducta que atente contra la probidad, dicha calificación entonces quedará entregada a la autoridad administrativa competente, la que establecerá en el caso concreto si la conducta de que tenga conocimiento pugne con este principio. Sin embargo, dicha ausencia de tipificación de las conductas deberá siempre estar ausente de arbitrariedades en su determinación, tal cual ha concluido reiteradamente nuestra contraloría⁸⁹. En lo relativo a la existencia de un procedimiento sancionador previo, atengámonos al distingo aplicado con anterioridad en lo referido al procedimiento administrativo disciplinario (Sumario administrativo o Investigación sumaria, ambos de aplicación general y supletoria y distintos de los procedimientos sancionadores *stricto sensu*) y finalmente que el infractor pueda ser considerado responsable de la sanción resulta de forzosa aplicación en el presente objeto en análisis el que será más bien principio general.

⁸⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA. Op.Cit., p.2.

⁸⁹ Dictámenes 9.274 de 2012, 2.436 de 2013, 8.457 de 2013, 43.277 de 2013 y 41.697 de 2017

Ahora bien, merece igualmente mención el trato legal que ha merecido la medida disciplinaria, evidenciado en el cambio de redacción de antiguo artículo 175° del DFL 338 de 1960, el cual prescribía en su tenor literal que *“El empleado que infrinja sus obligaciones o deberes funcionarios incurrirá en responsabilidad administrativa y será sancionado disciplinariamente, sin perjuicio de su responsabilidad civil y penal”*, mientras que el actual artículo 119 de la ley 18.834 consagrará en su lugar que *“El empleado que infringiere sus obligaciones o deberes funcionarios podrá ser objeto de anotaciones de demérito en su hoja de vida o de medidas disciplinarias”*. Junto a dicho cambio de redacción que intentará ser más fiel a la distinción entre una y otra, no es menor mencionar que fueron derogadas igualmente las medidas disciplinarias de Amonestación, Traslado y Petición de renuncia, las cuales sin embargo se conservarán en diversos reglamentos especiales (Anexo 2), reservándose en el actual Estatuto Administrativo solo las medidas disciplinarias de Censura, Multa, Suspensión y Destitución. Los motivos aducidos por el legislador en la historia de la ley no dan cuenta de las razones por las cuales dichas medidas disciplinarias fueron excluidas del nuevo texto del Estatuto Administrativo, limitando el espectro de medidas que podrá adoptar la autoridad administrativa, acotándose eventualmente el principio de proporcionalidad, situación que sin embargo es resuelta eficazmente con la inserción del legislador del inciso final del artículo 121 del Estatuto, el cual expresamente facultará al sustanciador para evaluar discrecionalmente las circunstancias atenuantes o agravantes de la responsabilidad administrativa.

Ahora bien, con miras a evidenciar de mejor forma la particular naturaleza de las medidas disciplinarias, es menester separar aguas respecto del estudio mismo de ellas, puesto que generalmente se dividirán estas en aquellas de orden correctivo y las depurativas o expulsivas. Las primeras consistirán en aquellas mediante las que se tiende a obtener un mejoramiento del funcionario⁹⁰, en nuestro estatuto general actual, a ellas pertenecerán las medidas de censura, multa y suspensión. Respecto de la censura, como hemos visto preliminarmente, consistirá en la reprensión por escrito que se hace al funcionario, de la cual se dejará constancia en su hoja de vida, mediante una anotación de demérito de dos puntos en el factor de calificación correspondiente, la multa consistirá en la privación de un porcentaje de la remuneración mensual, mientras que la suspensión del empleo será la privación temporal del empleo con goce de un cincuenta a un setenta por ciento de las remuneraciones y sin poder hacer uso de los derechos y prerrogativas inherentes al cargo. Así definidas, creemos que poseerán una marcada naturaleza coercitiva, puesto que no se

⁹⁰ VALENZUELA RAMÍREZ., Op.Cit., p.74.

impondrán éstas con un fin represivo o retributivo⁹¹ por la realización una conducta que será antijurídica, más bien corresponderían a medidas tendientes a obtener únicamente la acomodación de un comportamiento⁹² por parte del funcionario respectivo, esto es, obtener el cumplimiento efectivo de sus obligaciones establecidas previamente en orden a mejorar o mantener el buen funcionamiento de la Administración, por lo mismo, no toda medida o acto de gravamen que la Administración adopta implica una sanción *stricto sensu*⁹³.

Respecto de la destitución, creemos que el análisis de esta medida depurativa es sino el más complejo en orden a precisar su alcance en el plano administrativo, toda vez que intuitivamente se le atribuirá un efecto privativo de derechos, propio del carácter represivo de una sanción en sentido estricto. A su respecto podemos empezar reiterando que para el ingreso y permanencia en la Administración, el sujeto no deberá estar afecto a inhabilidades ni incompatibilidades respectivamente, en este segundo sentido es que la existencia de inhabilidades sobrevinientes significarían impedimentos para el ejercicio del cargo, en dicho orden de ideas es que las faltas que en nuestro derecho dan lugar a la destitución, pueden considerarse una especie de pérdida de idoneidad para el ejercicio del cargo, como será por ejemplo la condena por crimen o simple delito, el cual está establecido además en la letra f) del artículo 12 del Estatuto Administrativo como un requisito para ingresar a la Administración del Estado.

En este sentido encontraremos jurisprudencia foránea, en específico del Tribunal Supremo español, la cual comentará María Lourdes Ramírez, con el siguiente tenor: *“Respecto a la pérdida de la condición de funcionario, el Tribunal Supremo ha argumentado que esta situación es consecuencia del ejercicio del control administrativo respecto a la existencia o subsistencia de las circunstancias, aptitudes o condiciones exigibles para ser titular de permisos o licencias [SSTS 2896/1992, de 22 de septiembre de 1997, F.J. 2; 8759/1992, de 24 de octubre de 1998, F.J. 1.] y no del ejercicio del ius puniendi del Estado. El Tribunal Supremo ha defendido igualmente la idea que la inhabilitación del servicio como medida accesoria a la sanción principal no se entiende como manifestación del poder punitivo, como tampoco la consecuencia de la condena jurisdiccional [SSTS 1162/1979 de 30 de*

⁹¹RAMÍREZ, M.L. 2007. *La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español*. Revista de Derecho, N°27. p.276.

⁹²REBOLLO PUIG et al., Op.Cit., p.89.

⁹³SÁNCHEZ MORÓN. 2005. *Derecho Administrativo. Parte general*. Madrid, Tecnos. p.652.

marzo]; o la pérdida de la condición de funcionario que se produce automáticamente por la condena o la infracción correspondiente [STS 4876/1995 de 7 de junio F.J, 2]”⁹⁴.

En lo que respecta a la jurisprudencia nacional, nos encontramos similar razonamiento en el siguiente considerando de un fallo de la Corte Suprema: “6° [...] El establecimiento de las mismas - medidas disciplinarias- busca más que la sanción individual de comportamientos delictivos o infraccionales, la tutela de la rectitud de los empleados en la función pública, por lo que, en el hecho, tales disposiciones no constituyen penas ni sanciones en sí [...] la destitución no es una nueva pena, sino el cumplimiento de los principios de rectitud y probidad que han existido siempre en la administración pública.”⁹⁵

Por lo antedicho, pareciera más bien que la medida disciplinaria de destitución no tendría el carácter de sanción administrativa, toda vez que tiende más bien a procurar la rectitud de los empleados en la Administración, velando por la probidad en su desempeño luego de un procedimiento disciplinario correspondiente.

Finalmente, podemos dejar asentado que una sanción administrativa poseerá una finalidad preeminentemente represiva, mientras que la medida disciplinaria únicamente tiene una vocación coercitiva o correctiva, buscándose únicamente la enmienda personal del funcionario público o su exclusión de la Administración con miras a procurar el buen funcionamiento de ella, por lo mismo, bien se justifica la idea de que “más que un derecho del infractor es un derecho a favor de la organización”⁹⁶. Las medidas disciplinarias así no representan una mera sanción administrativa atenuada, sino que poseen elementos que las hacen diferentes de estas, dichos elementos, como hemos abordado, estarán dados por una relación especial de sujeción; por una verdadera ausencia del principio de tipicidad; por su carácter de autoprotección de la administración o también llamada facultad de control doméstico; que se fundamenta en una falta disciplinaria, la que tiene identidad diversa a una infracción administrativa al modo sancionador; también se rige por un procedimiento de aplicación general de orden disciplinario; consistiendo en el ejercicio de la potestad disciplinaria y no sancionadora; y a mayor abundamiento, el fin mismo de las medidas disciplinarias no es poner

⁹⁴ RAMÍREZ, M.L., Op.Cit., p.282.

⁹⁵ CS Rol N°3.400 de 2003.

⁹⁶ ROMÁN, C., Op.Cit., p.126.

más obstáculos al buen funcionamiento de la organización, sino justamente asegurar este mismo con la acomodación del sujeto a su régimen de obligaciones o su expulsión.

CAPÍTULO 3: Situación jurisprudencial del Derecho Administrativo Disciplinario en general.

En el presente literal compilaremos la evolución de nuestra Contraloría respecto de los principales temas que hemos tratado concernientes a la Potestad Administrativa Disciplinaria, entre ellas la visión de este órgano respecto de su ubicación en el plano administrativo, advirtiendo al lector que la Contraloría en diversos dictámenes se referirá a la potestad sancionadora y disciplinaria indistintamente, por lo cual rogamos se tenga a bien considerar las apreciaciones expuestas en los capítulos anteriores, con miras a tener una adecuada comprensión del derecho disciplinario como una facultad doméstica de la Administración.

La Contraloría, con anterioridad al año 2000, considerará matizadamente ciertos principios procedentes del derecho penal para fundamentar sus dictámenes en sede disciplinaria, ello ocurrirá por ejemplo con la aplicación del principio de irretroactividad⁹⁷, con la aplicación del principio *Non Bis in Idem*⁹⁸, la prohibición de la analogía⁹⁹, el principio proreo¹⁰⁰, entre otros, los que se aplicarán inicialmente sin establecer necesariamente una justificación teórica sobre su procedencia.

Sin embargo, lo anteriormente señalado empezará a tomar carácter doctrinal con el dictamen N°50.013 de 2000, el que establecerá las primeras ideas tendientes a consagrar al derecho administrativo sancionador como parte del *Ius Puniendi* del Estado, hasta llegar al dictamen N°14.571 de 2005, que en su tenor literal establecerá ya sin temor, a propósito del derecho disciplinario, que: *“la potestad disciplinaria es una manifestación de la potestad sancionatoria del Estado, la que, a su vez, es junto a la potestad punitiva penal, una de las manifestaciones del ius puniendi general del Estado, razón por la cual ha entendido también que los principios del derecho penal son aplicables al derecho sancionador disciplinario”*. El órgano de control resolverá en idéntico sentido en sucesivos

⁹⁷ Dictámenes N°45.905 y 88.303 de 1976, 20.991 de 1984 y 25.961 de 2000

⁹⁸ Dictámenes N°27.108 de 1969 y 21.815 de 1983

⁹⁹ Dictámenes N°21.464 de 1989 y 29.136 de 1999

¹⁰⁰ Dictámenes N°16.141 de 1977 y 20.991 de 1984

dictámenes¹⁰¹, reafirmandose por última vez esta discutible doctrina, con el Contralor Ramiro Mendoza en el dictamen N°82.394 de 2013, quien haciendo referencias al principio de extensión del efecto favorable de los recursos, a propósito de un procedimiento disciplinario incoado por Carabineros de Chile, consignará en uno de sus párrafos que: *“es menester señalar, en primer término [...] que en el ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración, no habiendo regulación específica en un determinado aspecto, procede acudir a la normativa penal que sea pertinente, pues tanto esta última, como el derecho administrativo sancionador, son aristas del lus Puniendi del Estado”*.

Posteriormente, la contraloría adoptará un uso menos directo de dicha doctrina, aludiendo en su lugar a principios generales del derecho¹⁰², mientras que en otros como el N°13.852, de 2017, a propósito de la reclamación sobre la legalidad de una medida disciplinaria en relación con el principio de tipicidad alegado por un reclamante, la contraloría empezará a negar la aplicación de principios ajenos al derecho administrativo de la siguiente forma: *“[...] en lo concerniente a la supuesta vulneración del principio de tipicidad, es útil destacar [...] que tal principio no ha sido establecido en sede administrativa, dado que el ejercicio de la potestad sancionadora no se enuncia a través de un listado de conductas, sino que por medio de un catálogo de deberes, prohibiciones y obligaciones, debiendo agregarse que la finalidad de un proceso disciplinario es determinar si el funcionario ha infringido estos últimos”*.

Dichas reconsideraciones culminarán finalmente con el dictamen N°24.731 de 2019, mediante el cual el Contralor razonará latamente sobre la total improcedencia en aplicar principios del Derecho Penal en el Derecho Administrativo, dejando sin efecto toda doctrina anterior, argumentación que apriorísticamente no satisfará la consideración del Derecho Administrativo Disciplinario como rama independiente de la Sancionadora que hemos venido razonando, pero se podrá evidenciar que los razonamientos de la contraloría tienden a considerar al derecho administrativo mismo como una rama autosuficiente en lo referido al debido procedimiento, razonamientos generales que consecuentemente contribuirán al objeto de estudio del presente trabajo, cuestión que se podrá apreciar a continuación:

¹⁰¹ Dictámenes N°28.226 de 2007 y 34.407 de 2008,

¹⁰² Dictamen N°29.748 de 2017

“[...] se ha estimado necesario realizar un nuevo estudio de la materia, ya que, si bien el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador tienen elementos comunes, no es posible soslayar que regulan ámbitos sustancialmente diferentes, teniendo particularidades y características propias que reclaman repensar la aplicación que, por defecto, se ha dado a las normas y principios del primero al ámbito en análisis.

En este sentido, cabe evidenciar que el procedimiento penal tiene por objeto la verificación de un hecho punible descrito por la ley -a fin de determinar responsabilidades e infligir la pena correspondiente-, y en cambio, los procedimientos sancionatorios administrativos -como los que instruye la UAF-, persiguen determinar el cumplimiento formal y sustantivo de una determinada regla y reaccionar frente a su inobservancia, a través de una potestad asignada a la Administración.

Desde esta perspectiva, la potestad sancionatoria administrativa no se identifica con el poder de que está provista la judicatura penal, sino que responde a un tipo de actividad administrativa y, por ende, no jurisdiccional, que históricamente aparece asociada a la actividad de policía y a la mantención del orden público en su más amplia concepción.

En este sentido, el foco del Derecho Administrativo moderno ha estado puesto en dotar a los órganos de la Administración de prerrogativas o poderes para resguardar el interés general y alcanzar los fines que la justifican, al tiempo de asegurar un conjunto de garantías a los ciudadanos frente al ejercicio de esas potestades públicas.

Siendo así, y considerando las diferencias ostensibles entre las disciplinas penal y administrativa, debe concluirse que no resulta necesario acudir a las reglas de la primera para asegurar derechos a los particulares, puesto que a esa labor se avoca también el Derecho Administrativo, particularmente a través de la regulación del acto y el procedimiento administrativo.

En nuestro medio, la ley N°19.880 consagra diversos principios y reglas adjetivas encaminados a proteger los derechos de los interesados en el procedimiento, los que resultan especialmente aplicables a la potestad sancionadora, sin perjuicio de la aplicación preferente de reglas especiales contenidas en normas de rango legal. Entre ellas, los principios de probidad, transparencia,

imparcialidad, contradictoriedad e impugnabilidad constituyen manifestaciones de la finalidad de garantía que reconoce el Derecho Administrativo al procedimiento.

Así, si bien en épocas pretéritas parecía indispensable acudir al ordenamiento penal para alcanzar la protección del ciudadano frente al ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración, el estado actual de desarrollo del Derecho Administrativo, tanto por la vía normativa como jurisprudencial, hacen innecesaria esa operación.

A mayor abundamiento, conviene recordar que tanto la jurisprudencia administrativa de este origen como la judicial habían venido sosteniendo que la aplicación del Derecho Penal al ámbito en análisis no era automática, sino que reconocía matices y exigía un análisis especial, lo que evidencia la dificultad de trasladar categorías propias de la sede penal a una diversa.”

El presente dictamen reviste un necesario giro en la doctrina Contralora, que ayudará primeramente a un despeje conceptual respecto de ramas tan particulares del Derecho Administrativo como la abordada en el presente trabajo, y será un poderoso incentivo para posteriores desarrollos tendientes a estudiar los caracteres propios del Derecho Disciplinario como una facultad doméstica de la Administración, con omisión de instituciones y conceptos del todo ajenos como se ha abordado en esta primera parte del trabajo, y que pese a lo evidente, son constantemente pasados por contrabando, situación que flaco favor ha concedido al desarrollo de este ámbito de estudio y de paso al derecho Administrativo Sancionador estricto, en que su propia dispersión normativa ya merece un detenido análisis más que, *generalis sensu*, ser artificialmente suplido por áreas del derecho diversas.

SEGUNDA PARTE

Procedimientos Administrativos Disciplinarios y jurisprudencia contralora en particular.

Ya revisadas las cuestiones doctrinales y jurisprudenciales de relevancia relativas a la potestad disciplinaria en general, en esta segunda parte se procederá a tratar la jurisprudencia respecto de lo disciplinario en su particularidad. Ello implicará necesariamente consultar el contenido de los procedimientos disciplinarios junto a sus proyecciones relativas al debido procedimiento disciplinario, buscando el común denominador en los diversos Procedimientos Administrativos Disciplinarios en la práctica, los que estarán matizados por una profusa jurisprudencia, respecto de la cual, como iremos viendo, muchas veces habrá un ejercicio jurisprudencial creativo más que meramente interpretativo.

CAPÍTULO 4: Procedimientos Disciplinarios Generales.

El campo del derecho administrativo disciplinario está compuesto de numerosos procedimientos, tales como el Sumario Administrativo, Investigación Sumaria, DL 799 Sobre el uso y circulación de vehículos estatales, Sumarios Administrativos Instruidos por Contraloría, Sumario Administrativo Municipal, Investigaciones Sumarias Administrativas de la Fuerzas Armadas, Sumario Administrativo de Carabineros, Sumarios Administrativo de la Policía de investigaciones, entre otros, que presentan claras características que darán a algunos el carácter de procedimientos generales y a otros de especiales. Sin embargo, en el presente capítulo nos centraremos únicamente en los generales, debido a su abundante jurisprudencia, pero principalmente por estar referidos a todos los funcionarios públicos, con independencia del servicio y régimen jurídico al que pertenezcan, en dicho sentido, de todos los procedimientos identificables en nuestro ordenamiento administrativo serán principalmente cuatro los que responderán a tal criterio, ellos son el Sumario Administrativo, Investigación Sumaria, los Sumarios Administrativos instruidos por la Contraloría General de la República y el DL 799 Sobre el uso y circulación de vehículos estatales, los cuales diferirán en cuanto a su grado de formalización, el iniciador legitimado, plazos y trámites que de diferente forma inciden en el *iter* procedimental y que en su particularidad dialogan de diferente forma con los derechos del funcionario sujeto a cada estatuto, a saber:

a) Sumario Administrativo:

Preliminarmente, la Contraloría ha dicho respecto del Sumario Administrativo que éste es *“un medio formal de establecer ciertos hechos sometidos a investigación imputándolos a sus autores y deslindando en definitiva responsabilidades que ellos arrojan para los funcionarios implicados”*¹⁰³, dicha definición puede ser matizada con una clásica definición doctrinaria que alude a este procedimiento como *“el conjunto de actuaciones o diligencias a través de las cuales la autoridad administrativa llega al establecimiento de las infracciones o irregularidades funcionarias y de la participación en ellas de los agentes públicos, haciendo procedente la aplicación de las medidas disciplinarias consecuenciales”*¹⁰⁴. Ahora bien, no siendo evidente en dichas definiciones su diferencia respecto de la investigación sumaria, podemos mencionar que entre ambos procedimientos habrá solo una diferencia cuantitativa, atendiendo así uno y otro a la gravedad de los hechos que fundamentan su instrucción, dicho carácter se evidenciaba de forma clara en el artículo 193 del DFL 338 de 1960, el que indicaba que se aplicará este procedimiento cuando *“atendida la gravedad del asunto no bastare la investigación sumaria”* (norma reformulada en los actuales artículos 127 y 128). Sin embargo, pese a este distingo generalmente aceptado, urge mencionar que la gravedad no será piedra de tope en todos los casos, puesto que, si prestamos consideración, por ejemplo, al inciso final del artículo 72 del Estatuto Administrativo, referente a la destitución por ausencias o atrasos injustificados, se atenuará un poco esta diferencia al aplicarse la sanción más grave mediante un procedimiento destinado a cuestiones de menor entidad. Teniendo en cuenta lo antedicho y en búsqueda de un distingo que aspire a ser determinante, es que afirmaremos que la diferencia sustancial entre ambos procedimientos estará dada más bien por el plazo de sustanciación establecido en el Estatuto para cada uno. Así, se puede colegir que el sumario administrativo tendrá un carácter lato y complejo en relación con la investigación sumaria, puesto que en este se comprobará la existencia de las faltas administrativas que dan origen al procedimiento, la participación que haya tenido el o los funcionarios públicos, serán ponderadas circunstancias atenuantes o agravantes con la eventual aplicación de una proporcionada medida disciplinaria, recibiendo un lato tratamiento en la ley. Así, este procedimiento reunirá las características de general, supletorio y lato conocimiento, sujeto a una secuencia de formalidades y

¹⁰³ Dictamen N°14.009 de 1972

¹⁰⁴ BALLESTEROS, E. 1956. *De La Responsabilidad Del Funcionario Público Y Del Procedimiento Disciplinario*. Santiago, Editorial Universitaria. p.39.

escrito, participando en su sustanciación de manera obligada un fiscal y un actuario como ministro de fe. La indagación tendrá una duración de 20 días prorrogables hasta 60 días (art. 135), luego de los cuales se formularán los cargos y propondrá una medida disciplinaria adecuada de cualquier entidad prescrita en el Estatuto. Ahora bien, pese a lo adelantado, las etapas del procedimiento en comento no se encuentran literalmente tratadas en el Estatuto Administrativo, pudiendo encontrar tres trabajos en la doctrina nacional que se ocupan de ese análisis, los que difieren entre unos y otros respecto de las fases del *iter* procedimental^{105 106 107}.

Con todo, es posible apreciar una continuación en las fases del procedimiento disciplinario del derogado DFL 338 de 1960, en el actual Estatuto Administrativo, pudiendo notar que, como fuente material, inspira el esquema del procedimiento general y supletorio vigente. Con ello se podrá fácilmente evidenciar el siguiente esquema procedimental (mismo que aplica la Contraloría), el cual iremos matizando con la jurisprudencia contralora vigente más significativa, a saber:

Iniciación: Este se podrá iniciar Directamente por la autoridad superior titular de la potestad disciplinaria¹⁰⁸ que tome conocimiento directo de algún hecho susceptible de ser investigado, como consecuencia de una denuncia o a requerimiento de la Contraloría. Las autoridades facultadas para ello están descritas en el artículo 129 de la ley 18.834, pudiendo ser el Jefe Superior de la Institución, el Secretario Regional Ministerial o el Director Regional de servicios nacionales desconcentrados.

Instalación del Investigador: La designación del Fiscal está a cargo de la autoridad que inicia el procedimiento y puede ser designado en el acto administrativo que ordena instruir el procedimiento disciplinario o bien posteriormente cuando se requiera un Fiscal Ad hoc (inc. 2°, art.130). El fiscal operará bajo cometido funcionario¹⁰⁹ y tendrá grado igual o superior al o los inculpados (art. 129) en atención al principio de imparcialidad, sin importar si se encuentra en calidad de planta, contrata o suplente, sin embargo, deberá seguir conociendo pese a que durante el procedimiento se agregare un inculpado de grado superior, obligación que subsiste hasta el cierre de la investigación. (inc. 2°,

¹⁰⁵SEGUEL, C. 1965. *El proceso formativo del acto disciplinario en la administración pública: (sumarios e investigaciones sumarias)*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. p. 82 ss

¹⁰⁶SOTO KLOSS, E. 1975. *El procedimiento disciplinario sumario en el estatuto administrativo (explicaciones esquemáticas)*, En Revista de derecho público. N°17. p. 111 ss.

¹⁰⁷ CELIS DANZINGER, G., Op.Cit., p.194.

¹⁰⁸ Dictámenes N°34.964 de 2005, 59.631 de 2009 y 57.249 de 2011

¹⁰⁹ Dictamen N°9.499 de 2009

art. 129). En esta fase del procedimiento, el funcionario debe proceder a aceptar el cargo de Fiscal y posteriormente deberá nombrar un funcionario como actuario, quien será el ministro de fe durante la sustanciación del procedimiento (inc. 1°, art. 130), funcionario que actuará en comisión de servicio.

En materia de plazos, estos serán de días hábiles (art. 145) y no son fatales, toda vez que su transcurso no será causal de ineficacia de los diferentes actos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del Fiscal (art. 143). Respecto de las notificaciones la regla general será la notificación personal (inc. 1°, art. 131), siendo subsidiaria a esta la notificación por carta certificada, y no siendo posible esta última se podrá aplicar la notificación tácita¹¹⁰ del art. 47 de la Ley 19.880. La notificación es un trámite esencial¹¹¹ cuya omisión tiene una influencia decisiva en los resultados del sumario, pues priva al afectado del derecho a defenderse oportunamente¹¹².

Etapa Indagatoria: La investigación propiamente tal tendrá una duración de 20 días que correrán desde la instalación de la fiscalía, prorrogables hasta 60 días en casos calificados (art. 135), esto cuando haya diligencias pendientes y no se lleven a cabo por fuerza mayor. En esta etapa tendrá lugar la acreditación de los hechos que dan lugar al sumario administrativo, además de demostrar la participación del inculpado y su grado. Igualmente, el Fiscal, con el mismo celo deberá indagar en las circunstancias modificatorias de responsabilidad¹¹³.

Dentro de la indagatoria tendrá relevancia como un trámite esencial, la declaración del Inculpado previamente notificado¹¹⁴, derivando su omisión en un vicio de legalidad del procedimiento, tal cual ha reiteradamente razonado al Contraloría¹¹⁵. El fiscal detendrá amplias facultades para llevar a cabo la investigación, que se extenderán desde la aceptación del cargo hasta la vista fiscal¹¹⁶, además los funcionarios estarán obligados a prestar la colaboración que este les requiera (art. 135). Respecto de los medios probatorios y su valoración, ante la ausencia de algún precepto en la Ley 18.834, se aplicará supletoriamente el artículo 35 de la Ley 19.880, el que prescribe que “*Los hechos*

¹¹⁰ Dictámenes 78.650 de 2013 y 40.457/81.978 de 2015

¹¹¹ Dictamen 60.701 de 2012: Trámites Esenciales “son aquellos que tienen una influencia decisiva en el resultado del sumario y cuya omisión priva al afectado de su derecho a defensa”.

¹¹² Dictámenes 49.420 /55.871 de 2012 y 15.067 de 2017

¹¹³ Dictamen N°13.338 de 2000 y 22.305 de 2017.

¹¹⁴ Dictamen N°30.973 de 2008

¹¹⁵ Dictamen N°2.680 de 1999, 30.973 de 2008 y 62.969 de 2009

¹¹⁶ Dictamen N°11.068 de 1992

relevantes para la decisión de un procedimiento, podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho, apreciándose en conciencia". Así, existirá libertad probatoria para los intervinientes en el procedimiento, apreciándose ella bajo un sistema de libre convicción, correspondiendo dicha ponderación, según la Contraloría, a la autoridad que sustancia el procedimiento disciplinario y a la autoridad que ejerce la potestad disciplinaria¹¹⁷, sin perjuicio de dictámenes intermedios del mismo órgano de control que establece las facultades del fiscal como atribuciones jurídicas desconcentradas, serán así pues *"facultades específicas, propias y exclusivas, de las cuales no está investido ningún otro funcionario ni superior jerárquico que no sea aquel designado como fiscal"*¹¹⁸.

Es fundamental hacer presente que la etapa indagatoria será secreta hasta que ocurra la formulación de cargos, de acuerdo con el inc. 2° del art. 137 de la Ley 18.834, no siendo aplicable el principio de publicidad contenido en el artículo 16 de la Ley 19.880. Sin embargo, el secreto perderá su aplicación con el acto administrativo que afina el procedimiento disciplinario de acuerdo con el dictamen N°59.798 de 2008, *"lo que implica que una vez que los procesos disciplinarios se encuentran totalmente tramitados, los documentos que les sirvan de sustento, en la especie, el expediente sumarial, pierden la connotación de secretos y les resulta aplicable el principio de publicidad a que se refiere el citado precepto"*. Por lo tanto, el acto administrativo final que aplica una medida disciplinaria, la absolución o el sobreseimiento del inculpado y sus documentos que sirven de sustento (expediente) se someten al principio de publicidad, siendo públicos desde esa época para terceros interesados, mismo tenor se consagrará en posteriores dictámenes del mismo origen¹¹⁹. Finalmente, la fase indagatoria culminará con el acto que declare agotada la investigación y establezca el cierre del sumario, esta es una declaración efectuada por el instructor al término de la etapa indagatoria, previa a la formulación de cargos o la proposición de sobreseimiento¹²⁰, trámite que no reviste el carácter de esencial¹²¹.

Etapa Acusatoria: Esta etapa tendrá lugar una vez cerrada la investigación, en ella se realizará la formulación de cargos respecto de el o los inculpados, o bien se propondrá el sobreseimiento, para

¹¹⁷ Dictámenes N°61.869 de 2004, 62.969 de 2009 y 15.725 de 2011.

¹¹⁸ Dictamen N°26.738 de 2009

¹¹⁹ Dictamen N°10.731 de 2012 y 8.663 de 2018

¹²⁰ Dictamen N°32.938 de 1990

¹²¹ Dictamen N°3.737 de 1999

lo cual habrá un término de 3 días. (inc. 2°, art. 135). En lo referente al sobreseimiento, este ocurre necesariamente sin la formulación de cargos, pues cuando esta ocurra se llamará absolución¹²². El sobreseimiento, de acuerdo con la constante doctrina contralora, se efectuará cuando ocurran circunstancias que extingan la responsabilidad administrativa, como acontecerá cuando el funcionario hubiere cesado en sus funciones¹²³, por muerte¹²⁴ o prescripción de la acción disciplinaria¹²⁵ o bien cuando no se logre acreditar fehacientemente la responsabilidad administrativa del inculpado¹²⁶. Los cargos deberán ser concretos y precisos¹²⁷, esto implica que deberán contener tanto el detalle de los hechos constitutivos de la infracción, esto es establecer su existencia y el grado de participación del inculpado y las normas legales, además el nexo causal de cómo los hechos han afectado sus deberes funcionarios. En dicho acto administrativo no podrán proponerse sanciones, puesto que importaría un prejuzgamiento respecto del inculpado, transgrediéndose los principios de objetividad e imparcialidad que debe observar el investigador¹²⁸. Dicho trámite deberá ser notificado al inculpado, acarreado su omisión la invalidez del procedimiento, toda vez que conculcaría el derecho a la defensa del inculpado al omitirse la bilateralidad de la audiencia¹²⁹. Finalmente, desde notificada la formulación de cargos, el expediente dejará de ser secreto para el inculpado y su abogado.

Periodo de Defensa: Desde la notificación de los cargos, el inculpado tendrá el término de 5 días para efectuar sus descargos, efectuar defensa, presentar pruebas o solicitar diligencias probatorias, dicho plazo será prorrogable por otros 5 días en casos debidamente calificados (art. 138), igualmente tendrá 2 días desde la formulación de cargos para alegar eventuales causales de inhabilidad que pudieran empecer al fiscal y/o actuario. Las diligencias probatorias solicitadas por el inculpado deberán ser acogidas por el Fiscal, debiendo ordenar un término probatorio siempre que se señalen los medios de prueba de que se valdría el inculpado y requiera diligencias concretas, debiendo además dichas diligencias ser útiles, pertinentes y plausibles para el fin de probar los hechos alegados¹³⁰, esta diligencia no podrá exceder de 20 días (inc. 2, art. 138). Respecto de los

¹²² Dictamen N°5.687 de 2000

¹²³ Dictamen N°32.753 de 1982, 35.287 de 1994, 34.840 de 2013

¹²⁴ Dictamen N°12.371 de 1983

¹²⁵ Dictamen N°15.867 de 2000

¹²⁶ Dictamen N°72.889 de 2011

¹²⁷ Dictamen N°54.131 de 2007 y 44.597 de 2008

¹²⁸ Dictamen N°16.313 de 1991, 752 de 2002 y 7.708 de 2007

¹²⁹ Dictamen N°2.680/3.737 de 1999 y 39.118/41.366 de 2004

¹³⁰ Dictámenes N°4.725 de 2010 y 26.225 de 2013

medios de prueba, el procedimiento deberá atenerse al artículo 35 de la Ley 18.880. La investigación concluirá con su cierre, trámite que sin embargo no revestirá el carácter de esencial, puesto que no conlleva la privación del derecho que tiene el inculpado para defenderse oportunamente¹³¹.

Vista Fiscal (también aludida doctrinalmente como Informe del Fiscal o Dictamen del Fiscal): Esta fase a la vez corresponderá a un acto administrativo, al cual el Estatuto Administrativo refiere como Dictamen. Los antecedentes con los cuales se deberá motivar dicho acto están descritos en el inciso segundo del artículo 139 y dictámenes relevantes como el N°39.763 de 2011, los que establecen que el Dictamen del Fiscal deberá contener la propuesta de la sanción que se estimare procedente aplicar o bien la eventual absolucón de el o los inculpados, su individualización, relación de los hechos investigados, forma cómo se ha llegado a comprobarlos, la participación y grado de culpabilidad y las circunstancias modificatorias de la responsabilidad. Sin perjuicio de ello, la ausencia de alguno de dichos requisitos, no afectarán la validez de lo resuelto, en efecto, de acuerdo con el artículo 144 del Estatuto, los vicios deberán referirse a tramites cuya imperfección influya de manera decisiva en los resultados del sumario, lo mismo expresará la contraloría en su dictamen N°27.446, de 2010, entre otros. Finalmente, dicha actuación deberá ser elevada a la autoridad que detenta la potestad disciplinaria.

Resolución Administrativa Disciplinaria: La Vista Fiscal no será vinculante para la autoridad administrativa que detenta la potestad disciplinaria, pero deberá observar especialmente el principio de proporcionalidad en su decisión¹³². Dicha decisión, una vez elevados los antecedentes, deberá ser pronunciada en el plazo de 5 días, dictando finalmente el acto administrativo que podrá absolver al inculpado por haber sido desvirtuadas la acusaciones contenidas en la formulación de cargos, aplicar una medida disciplinaria, y si esta fuere expulsiva deberá aplicarse por la autoridad facultada para disponer el nombramiento, o bien se podrá ordenar la realización de nuevas diligencias, retrotrayendo fundadamente el procedimiento por encontrarse incompleta la investigación u ordenar la corrección de vicios¹³³. En caso de aplicarse una medida disciplinaria, ese acto administrativo estará exento del trámite de toma de razón (cuestión que era obligatoria hasta tiempo reciente), pero debiendo prestarse especial atención al tenor del art. 125 en orden a

¹³¹ Dictamen N°3.737 de 1999

¹³² Dictamen N°13.338 de 2000

¹³³ Dictamen N°36.798 de 2017

notificar oportunamente al inculpado, cuya omisión o imperfección importará, como hemos visto, un vicio de ilegalidad.

Etapas de Impugnación: En virtud del artículo 141 del Estatuto Administrativo, en contra de la resolución que ordene la aplicación de una medida disciplinaria, procederán los recursos de reposición ante la misma autoridad que la hubiere dictado y subsidiariamente el de apelación ante el superior jerárquico de la misma (doble instancia¹³⁴), los que deberán ser resueltos en el término de 5 días luego de interpuestos. El recurso de reposición procederá en todos los casos, sin embargo el recurso de apelación en los casos de servicios descentralizados no procederá, toda vez que el jefe superior carece de superior jerárquico¹³⁵ (por ejemplo el Superintendente de Educación, que es el jefe superior de un servicio público funcionalmente descentralizado, entidad que se relaciona con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Educación pero que está ligado a este únicamente por una relación de supervigilancia y no por un vínculo de subordinación o dependencia jerárquica¹³⁶), sin embargo, sí procederá cuando el sumario fuere instruido sin delegación por una autoridad diferente al Jefe Superior de dicho servicio descentralizado. Cabe precisar que la Contraloría, en relación con la *Reformatio In Pejus*, ha reiteradamente afirmado que en un procedimiento disciplinario sí es posible aplicar una medida más gravosa cuando el afectado deduzca un medio de impugnación¹³⁷, jurisprudencia que examinaremos más adelante como medida que pudiera conculcar los derechos del inculpado.

Ejecución de la Medida Disciplinaria: Respecto del acto administrativo terminal que afina el sumario administrativo y dispone la aplicación de la medida disciplinaria, este se encuentra actualmente exento del trámite de toma de razón en virtud del artículo 12 de la resolución N°10, de 2017, de la Contraloría General de la República, la cual derogó, entre otros preceptos, el artículo 7° de la Resolución N°1.600, de 2008 del mismo origen. Luego de dicha derogación, que ha dejado exenta de control de legalidad las resoluciones que determinen la aplicación de medidas disciplinarias, la Contraloría ha cambiado su anterior doctrina¹³⁸ que prohibía recurrir ante ella en virtud del artículo 160 de Estatuto Administrativo so pretexto del carácter taxativo del artículo 141 del mismo Estatuto,

¹³⁴ Dictamen N°36.694 de 2010

¹³⁵ Dictámenes N°30.095 de 1992, 28.497 de 2005 y 83.841 de 2014

¹³⁶ Dictamen N°5.773 de 2016

¹³⁷ Dictámenes N°1.086 de 2001 y 56.015 de 2010

¹³⁸ Dictámenes N°36.814 de 2005 y 40.883 de 2008.

con el fin de suplir dicha falta de control preventivo por un medio que opere represivamente a petición del interesado¹³⁹. Igualmente hay que mencionar que el afectado podrá eventualmente recurrir jurisdiccionalmente. La medida disciplinaria finalmente generará sus efectos desde que se encuentre debidamente notificada en virtud del dictamen N°49.994 de 2000, el que prevé que *“las medidas disciplinarias sólo pueden surtir efectos desde la data en que se notifique al afectado la total tramitación del decreto o resolución que las ordena aplicar”*.

b) Investigación Sumaria:

En lo relativo a este procedimiento, tenemos que su principal característica está dada por sus acotados plazos en relación con el Sumario Administrativo, reconociendo la Contraloría una considerable menor formalidad que éste último¹⁴⁰. La Investigación Sumaria entonces, será un procedimiento general por medio del cual se conocerá de aquellas faltas administrativas de menor entidad o bien para conocer de aquellos casos que disponga expresamente la ley, por lo mismo la regla general en el presente procedimiento será la aplicación de medidas disciplinarias de orden correctivas, mas no la destitución (inc. 6°, art. 126, Ley 18.834 y Dictamen N°81.123 de 2016 en el mismo sentido), sin perjuicio de la medida expulsiva en contra de los atrasos y ausencias reiterados sin causa justificada (art. 72). El carácter de menor formalidad se evidencia en la preeminencia de la oralidad en su sustanciación, reduciendo las declaraciones eventualmente a un acta general que llevará la firma de los declarantes, apreciándose una fase indagatoria de solo 5 días, la que una vez cerrada conducirá sin más a la formulación de cargos, pudiendo el inculpado defenderse en un plazo de 2 días a contar de la fecha de notificación de estos, mientras que el eventual término probatorio no podrá exceder de 3 días, vencido dicho periodo el fiscal deberá proceder a la Vista Fiscal, para lo cual contará con un término de 2 días, en la cual, a diferencia del Sumario Administrativo, deberá formular todas las medidas que estime pertinentes. Una vez conocido dicho informe por la autoridad que ordenó la investigación sumaria, deberá proceder a la etapa resolutive, para lo cual contará con un término de 2 días, pudiendo el inculpado impugnar dicho acto deduciendo recurso de reposición en el término de 2 días desde notificado, con apelación en subido ante el jefe superior de la institución, sin embargo dicha apelación subsidiaria, a diferencia del Sumario Administrativo, solo procederá en caso que la medida disciplinaria haya sido aplicada por otra autoridad diferente

¹³⁹ Dictámenes N°37.267 de 2017, 30.832 de 2018 y 16.570 de 2019,

¹⁴⁰ Dictamen N°35.051 de 2010

a quien ordenara el inicio de la investigación sumaria. Cada recurso deberá ser fallado por la autoridad al término de 2 días. Finalmente cabe mencionar que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Contraloría vigente, el Sumario Administrativo tendrá el carácter de supletorio respecto de la Investigación Sumaria en lo que no sea contrario o incompatible con esta¹⁴¹.

c) Sumarios Administrativos Instruidos por la Contraloría:

Esta potestad del órgano contralor se encuentra consagrada en el artículo 133 de la LOC N°10.336, el cual se complementará con la Resolución N°510 de 2013 que aprueba el reglamento de sumarios instruidos por la Contraloría General de la República. La ley orgánica antedicha, establece que el Contralor o cualquier otro funcionario de la Contraloría, especialmente facultado por aquél, podrá ordenar, cuando lo estime necesario, la instrucción de sumarios administrativos. Por otra parte, igual que los procedimientos del Estatuto Administrativo, los días serán hábiles y se podrá notificar subsidiariamente, además de carta certificada en defecto de la notificación personal, mediante correo electrónico o en la oficina del involucrado. El procedimiento igualmente será escrito mediante un expediente electrónico pero la designación de un actuario será facultativa. En cuanto a la estructura de dicho procedimiento, tenemos que la contraloría mediante su reglamento se ha encargado de establecer una estructura con vocación de autosuficiencia, estableciendo que el sumario administrativo instruido por Contraloría constará al menos de las etapas Indagatoria, Acusatoria y Resolutiva (art. 14 del Reglamento), iniciando mediante una resolución emanada por el Contralor o quien éste designe. En lo relacionado con el secreto del sumario, el artículo 5° del reglamento se remite a las reglas generales del Estatuto Administrativo y a la Jurisprudencia en la materia. En materia de plazos, el tiempo máximo contemplado para la sustanciación del procedimiento, a diferencia del Sumario Administrativo, será de 90 días, mientras que la etapa indagatoria tendrá una duración máxima de 30 días (20 días en Sumario Administrativo), prorrogables por quien ordenare instruir el sumario (art 6° del Reglamento).

Igual que en el Sumario Administrativo, una vez notificado de los cargos, el inculcado tendrá el término de 5 días para efectuar sus descargos y defensas, el que podrá ser prorrogado por 5 días más por el fiscal. En caso de requerir el inculcado un término probatorio y a diferencia de los 20 días establecidos para el Sumario Administrativo, este se concederá por el máximo de 10 días,

¹⁴¹ Dictamen N°76.885 de 2011

prorrogables, culminando esta etapa una vez presentados los descargos. Vencido el plazo para formularlos, o cumplido el término probatorio se emitirá la Vista Fiscal que participará del mismo carácter que la Vista del Estatuto Administrativo, pero a diferencia de esta última, ella se elevará al jefe de la Unidad de Sumarios de la Fiscalía o al jefe de la Unidad Jurídica, quienes la aprobarán y emitirán su juicio respecto de las medidas que corresponda adoptar. Una vez aprobada la Vista Fiscal y determinadas las medidas, esta se elevará al Contralor General o Contralor Regional según sea el caso, quien emitirá finalmente una resolución que determinará si existe responsabilidad administrativa y propondrá a la autoridad que detente la potestad disciplinaria en cada servicio respecto del inculpado, su absolución o sobreseimiento, o bien las medidas disciplinarias pertinentes, caso en el cual la Contraloría necesariamente deberá referirse a aquellas contenidas en el estatuto disciplinar correspondiente al respectivo funcionario¹⁴², sea Estatuto Administrativo u otro estatuto especial.

Finalmente, en lo relativo a la impugnación de la resolución final de la contraloría, se presenta una clara alteración de las reglas del Sumario Administrativo. Tenemos que la procedencia de recursos fue eliminada de la Resolución N°510 de 2013 de la Contraloría, mediante la Resolución N°50 de 2017 del mismo origen, la que en su artículo único deroga el artículo 38 de la resolución de 2013, en que se establecían los recursos a proceder en contra esta. Además, considerando que la LOC 10.336, en su artículo 8°, establece que *“Las resoluciones definitivas que dentro de su competencia dicte el Contralor no serán susceptibles de recurso alguno ante otra autoridad”*, debemos establecer que la Vista Fiscal emanada de la Contraloría, como un acto de mero trámite, actualmente no será susceptible de impugnación alguna, lo cual no obsta a que el acto administrativo terminal que aplica una medida disciplinaria sí sea impugnable una vez remitidos los antecedentes por la Contraloría a la jefatura superior competente, puesto que la dictación del acto terminal dependerá de la autoridad que detenta la potestad disciplinaria de acuerdo a las reglas del Estatuto Administrativo¹⁴³ o del cuerpo normativo que corresponda al funcionario respectivo y no a la Contraloría, quien sobre este respecto, *mutatis mutandis*, solo actúa como un instructor y no sentenciador.

¹⁴² Anexo 2

¹⁴³ Dictamen N°49.428 de 2009

d) El DL 799 Sobre el uso y circulación de vehículos estatales:

El presente procedimiento de aplicación general, en realidad consiste en un conjunto de normas especiales que establecen determinadas prohibiciones o faltas relativas al uso de vehículos fiscales aplicables a la generalidad de los funcionarios públicos, con independencia del servicio y régimen jurídico al que pertenezcan. El conocimiento de las faltas establecidas en el DL 799 corresponderá exclusivamente a la Contraloría General de la República mediante el procedimiento de Investigación Sumaria de la Ley 18.834, luego del cual se podrá aplicar cualquier medida disciplinaria establecida en esa misma ley. Las bases normativas del presente estatuto serán entonces el DL 799 propiamente tal, la Ley 18.834 en lo relativo a la Investigación Sumaria, la circular N°35.593 de 1995 que establece reglas especiales aplicables al DL 799 y el dictamen N°14.754 de 2000 que interpreta los alcances de la normativa del caso.

Por lo anterior, el DL 799 no establecerá un nuevo procedimiento administrativo disciplinario, sino que alterará ciertas reglas de la Investigación Sumaria y se referirá a un particular ámbito del catálogo disciplinario funcional, radicando la acción disciplinaria en la Contraloría, la que poseerá así la incitativa para incoar el procedimiento y, a diferencia del procedimiento anteriormente analizado, aplicar directamente la medida disciplinaria al funcionario, correspondiendo a cada servicio únicamente el notificar al inculpado e informar al sustanciador los resultados de las diligencias de ejecución¹⁴⁴. Por tanto, se aplicará con plenitud la Investigación Sumaria del Estatuto Administrativo en cuanto a sus trámites, plazos y principios, cuestión señalada reiteradamente por la contraloría¹⁴⁵. A mayor abundamiento, más que establecer un procedimiento, la Contraloría ha razonado que el DL 799 se ocupa más bien de establecer una prohibición especial, la que consistirá en *"la prohibición absoluta de uso de vehículos en cometidos particulares o ajenos al Servicio al cual pertenecen"*, ya sea en días hábiles o inhábiles¹⁴⁶. Dicha prohibición, se agrega, no admite excepciones de ninguna especie y afecta a todos los servidores del Estado que emplean vehículos de las diversas reparticiones públicas, con excepción de las Fuerzas Armadas, Carabineros e Investigaciones y otros, cuya regulación quedará sometida a las disposiciones especiales vigentes o que se dicten al efecto.

¹⁴⁴ Dictamen N°60.783 de 2004

¹⁴⁵ Dictamen N°14.754 de 2000

¹⁴⁶ Dictámenes N°36.071 de 1973, 38.315 de 1977, 9.738 de 1986, 14.950 de 1990, y 225 de 1993

Como hemos querido ilustrar, los procedimientos disciplinarios abordados se aplicarán a la generalidad de los funcionarios públicos, con independencia del servicio y régimen jurídico al que pertenezcan, habiendo bastante equivalencia procedimental y conceptual entre ellos, presentándose igualmente un alto grado de supletoriedad en el Estatuto Administrativo. Ellos se referirán a los ámbitos más generales que la potestad disciplinaria debe comprender respecto de los funcionarios públicos, por lo mismo es que podríamos afirmar que los procedimientos antedichos junto a su abundante jurisprudencia, representan parte de lo que se podría denominar un Estatuto Disciplinario, el que otorga un conjunto de potestades mínimas a la Administración para tutelar su orden interno más elemental, habiendo una jurisprudencia tendiente no solo a interpretar los alcances de este poder juridificado, sino algunas veces tomará incluso un discutible carácter creativo.

CAPITULO 5: Jurisprudencia sobre el debido procedimiento disciplinario.

Hemos analizado algunas bases teóricas y límites de la Potestad Disciplinaria como una facultad de control doméstica de la Administración, seguidamente hemos realizado una revisión conceptual, evidenciando cierto contrabando en los elementos sustantivos que se aplican transversalmente a los procedimientos disciplinarios, con el fin de presentar al derecho administrativo disciplinario, fundadamente como una parcela de poder diversa de lo puramente sancionador. Luego, en la segunda parte, hemos empezado por ofrecer al lector los procedimientos administrativos disciplinarios de mayor relevancia que podemos apreciar dentro del organigrama de la Administración del Estado, abordando sinópticamente las características que los hacen independientes de procedimientos de índole diversa y la jurisprudencia contralora vigente de mayor relevancia en cada uno. Con todo, habrá determinadas materias relativas al racional y justo procedimiento, que tendrán influencia en todos los procedimientos disciplinarios, generales o especiales, materias que presentarán especiales características durante la sustanciación del procedimiento disciplinario, derivado de su carácter de orden interno o doméstico, y que recibirán especial trato por la jurisprudencia contralora. En este sentido, nos referiremos al principio de publicidad, el derecho a un juzgador natural, independiente e imparcial, el derecho a ser enjuiciado

en un plazo razonable, la prohibición de la *reformatio in peius* y el derecho a una resolución motivada, enumeración que igualmente abordará cierta parte de la doctrina¹⁴⁷.

En cuanto a las bases normativas de interés para el presente análisis, tenemos que la Constitución ha encargado al legislador la creación de una ley orgánica constitucional que determine la organización básica de la Administración del Estado, así, la norma que establecerá los principios generales que regirán los ámbitos sustantivos de la actividad administrativa será la Ley 18.575, importando para nuestro estudio la introducción dogmática contenida en el artículo 3° de su texto, con especial énfasis en los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, transparencia y publicidad. Luego el artículo 7° consagrará el régimen jerarquizado y disciplinario al cual estarán sometidos los funcionarios, el artículo 10° consagrará el principio de impugnabilidad de los actos administrativos mediante los recursos que establezca la ley, sin perjuicio de que siempre procederá el recurso de reposición, recurso jerárquico y eventualmente las acciones jurisdiccionales. Especial mención merecerá el artículo 18 de la ley en comento, el que establecerá que el personal de la Administración del Estado estará sujeto a la responsabilidad administrativa y que *“En el ejercicio de la potestad disciplinaria se asegurará el derecho a un racional y justo procedimiento”*, norma que consagrará en sede administrativa el derecho a un debido procedimiento administrativo disciplinario, a propósito del tenor constitucional en afín sentido. Seguidamente tenemos la Ley 19.880, que si bien está principalmente enfocada en procedimientos iniciados a petición de un interesado, dentro de sus disposiciones relevantes importarán los principios que subyacen a todo procedimiento consagrados en su artículo 4°, teniendo en sede disciplinaria especial relevancia los de escrituración, celeridad, conclusivo, economía procedimental, contradictoriedad, imparcialidad, no formalización, inexcusabilidad, impugnabilidad, transparencia y publicidad, en lo referido al principio de impugnabilidad urge mencionar que además de los recursos de reposición y jerárquico, la ley 19.880 prescribirá el recurso extraordinario de revisión que ha recibido aplicación jurisprudencial en sede disciplinaria. Por su parte, el Estatuto Administrativo establecerá con suficiente detalle los procedimientos generales y supletorios en materia administrativa disciplinaria, consagrando a su vez las pertinentes herramientas de impugnación en su artículo 141 sobre Reposición y Apelación y el artículo 160 concerniente a la Reclamación ante la Contraloría. En lo que

¹⁴⁷ BORDALÍ, A. 2011. *Análisis crítico de la jurisprudencia del tribunal constitucional sobre el derecho a la tutela judicial*. Revista chilena de derecho, 38(2). p.316

respecta a las garantías constitucionales respecto del procedimiento, el inciso 5° del numeral 3° del artículo 19 de la Constitución tendrá especial valor y aplicación en nuestro análisis, toda vez que el derecho al debido proceso (mejor dicho procedimiento) será un principio general del derecho¹⁴⁸ no solamente aplicable a la actividad jurisdiccional sino, como hemos visto, dicho racional y justo procedimiento se representará en el artículo 18 de la ley 18.575 como principio general en el ejercicio de la potestad disciplinaria. Igualmente, el legislador ha dotado de variadas potestades y privilegios a los órganos de la Administración del Estado en esta relación especial de sujeción, teniendo lugar exorbitantes potestades a su favor encaminadas únicamente a la autoprotección administrativa¹⁴⁹, resguardando así la Administración, su propia organización como titular de la misma frente a determinadas conductas de sus servidores. Sobre este particular, el concepto metajurídico de relación especial de sujeción estará caracterizado por una acentuada situación de dependencia, de la cual emanan determinadas características: hay un estado general de libertad limitada; existencia de una relación personal (respecto de un individuo por reunir ciertas características que lo hacen idóneo); imposibilidad de establecer de antemano extensión o contenido de las prestaciones, así como la intensidad de las necesarias intervenciones coactivas en la esfera de los afectados; el hecho que el individuo tiene que obedecer órdenes, las cuales no emanan directamente de la Ley; el hecho de que esta situación se explique en razón de un determinado fin administrativo; la alusión a un elemento de voluntariedad en dicha situación de sometimiento, y; el admitir expresa o tácitamente, que la justificación de dicha relación se encuentra en la necesidad de una eficiencia y productividad administrativa¹⁵⁰. Estas características, tratadas por Trayter, serán necesaria consecuencia de esta facultad de control doméstica de la Administración, sin la cual la Administración malamente podrá cumplir adecuadamente con sus fines, habiendo así numerosas expresiones de ella aún vigentes en el nuestro ordenamiento administrativo, tales como la prohibición para los funcionarios de ejercer acciones civiles en contra de los intereses del Estado o de las instituciones que de él formen parte, salvo excepciones; realizar cualquier actividad política, organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración del Estado; dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, y; una constante prescripción de faltas de índole deóntica.

¹⁴⁸ BORDALÍ., Op.Cit., 316.

¹⁴⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA., Op.Cit., p.400.

¹⁵⁰ TRAYTER., Op.Cit., p.107.

En lo disciplinario propiamente tal, tenemos que nuestra Constitución no menciona expresamente la publicidad durante el curso procedimental propiamente tal, sin perjuicio de su artículo octavo respecto de la publicidad de actos y resoluciones y los fundamentos que les sirvan de base, siendo ella un presupuesto esencial de un proceso racional y justo¹⁵¹, afirmándose que *“constituye un soporte básico para el adecuado ejercicio y defensa de los derechos fundamentales de las personas que, eventualmente, puedan resultar lesionados como consecuencia de una actuación o de una omisión proveniente de los mismos”*¹⁵², conservándose sin embargo instituciones como el secreto sumario, cuyo tratamiento por el órgano contralor ha sido invariable, resumiéndose en la siguiente cita: *“[...] el secreto del proceso sumarial, es proteger las actuaciones que desarrolla el instructor a fin de asegurar el éxito de su cometido, el resguardo del debido proceso y la honra y respeto a la vida pública de los funcionarios que, eventualmente, podrían tener comprometida su responsabilidad en los hechos indagado”*¹⁵³.

El secreto sumario consagrado en normativa no establecida por ley de quorum calificado, en particular el prescrito en fuentes infralegales, significará eventualmente un enfrentamiento con el artículo 8° de la Constitución, cuestión que no resulta baladí, puesto que este se encuentra consagrado como una garantía para protegerse de eventuales decisiones arbitrarias, fomentando el control popular. Respecto de esta garantía, en el contexto procedimental en comento, se habilitará al inculpado para conocer del expediente sumarial en una acotada fase de defensa, siendo, la concesión de un término probatorio, facultativa del investigador y la prueba será evaluada en conciencia, sin perjuicio de las excepciones contenidas en procedimientos especiales. Significando el secreto sumario, un ejemplo patente de esta relación especial de sujeción, puesto que, estando ya dotado el investigador de amplias facultades para realizar la investigación, perfectamente podría estar facultado para, en cada caso, entregar información requerida por el investigado, protegiendo criteriosamente el éxito de la investigación, puesto que naturalmente no toda la información de un expediente y su conocimiento por el inculpado arriesgará el éxito de la indagación, siendo posible su divisibilidad, como contrariamente afirman los constantes dictámenes contralores, objeción que por cierto no será novedosa, toda vez que existen en nuestro ordenamiento procedimientos especiales de índole disciplinaria, en que, precisamente atendiendo

¹⁵¹ STC Rol N°2.381 de 2013 y 2.702 de 2015.

¹⁵² STC Rol N°634 de 2007

¹⁵³ Dictamen N°72.798 de 2016, en el mismo sentido el 59.798 de 2008.

a las amplias facultades que detentará el sustanciador, la norma le dará la facultad de proveer piezas sumariales cuando el inculpado lo requiera y en cualquier etapa del procedimiento, pudiendo así autorizarlo para que tome conocimiento de aquellas diligencias que se relacionen con cualquier derecho que trate de ejercer, siempre que con ello no se entorpezca la investigación (art. 27° del Reglamento N°15 de Carabineros). A mayor abundamiento, el secreto sumario podría importar una limitación para una defensa adecuada, la que perfectamente podría ser ejercida durante todo el *iter* procedimental como señala el artículo 10 de la Ley 19.880 sobre el principio de contradictoriedad, normativa que si bien está relacionada más bien con procedimientos iniciados por un interesado y no necesariamente disciplinarios, ella consagra que *“Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio”*, y no solo durante el breve plazo de la etapa de defensa, además la atenuación de esta norma de secreto, podría eventualmente desincentivar las habituales impugnaciones fundadas en una defectuosa defensa, lo cual sería además coherente con principios de eficiencia, eficacia y economía.

En lo relativo a la existencia de un juez independiente e imparcial y el derecho a juez natural, en sede disciplinaria dicha autoridad recaerá primordialmente en el Jefe Superior del servicio respectivo, existiendo así siempre un “juez” previo a la comisión de los hechos, sin embargo habrá atenuaciones en su intensidad, puesto que la jefatura superior que resolverá, no estará directamente protegida de conflictos de interés y presiones, especialmente teniendo en cuenta que esta debe ser la principal interesada en el buen funcionamiento del servicio, además el sustanciador podría encontrarse comprometido con su Vista Fiscal, configuración procedimental que por cierto algunos autores aludirán como *“inquisitiva reformada”*¹⁵⁴.

Otro derecho que se ve fuertemente atenuado en esta relación especial de sujeción, es el derecho a ser enjuiciado en un plazo razonable, vinculado a los principios de celeridad y conclusivo, derecho que igualmente el Tribunal Constitucional ha concluido es requisito general para la sustanciación de un procedimiento que sea racional y justo¹⁵⁵, pero en nuestro campo, respecto del funcionario investigador, sabido es que no operarán plazos fatales, siendo no poco habitual que se presenten excesivas dilaciones en los procedimientos disciplinarios, no siendo además aplicable el decaimiento

¹⁵⁴ DÍAZ GARCÍA, L. y URZÚA GACITÚA, P. 2018. *Procedimientos administrativos disciplinarios en Chile. Una regulación vulneradora del derecho fundamental al debido proceso*. *Ius et Praxis*, 24(2). p.198.

¹⁵⁵ STC Rol N°3.067 de 2016

del acto administrativo, puesto que dentro de los requisitos para la procedencia de dicha institución, es que deberá referirse a un acto administrativo esencialmente terminal, debido a que lo que se busca con el decaimiento es resolver los efectos actuales que tienen lugar con la dictación del acto¹⁵⁶, generándose así, con la ausencia de un acto final que afine el procedimiento disciplinario, un fuerte componente de inseguridad jurídica respecto del funcionario sometido a la decisión pendiente, omisión que no afectará la validez del procedimiento como invariablemente ha sostenido la Contraloría, reconociendo únicamente la responsabilidad disciplinaria del sustanciador a causa de su retardo¹⁵⁷.

En el ámbito de las impugnaciones, tenemos que eventualmente se obstará la doble instancia cuando un sumario tenga lugar en un servicio descentralizado, sin perjuicio de la reclamación ante la contraloría general y eventual vía jurisdiccional, habiendo en determinados procedimientos disciplinarios inclusive una triple instancia. Sin embargo, lo que merece un especial tratamiento, es el principio de la reforma peyorativa o *reformatio in pejus*, que pese a ser un procedimiento iniciado necesariamente a petición del interesado, la Contralora en esta materia ha sido clara en autorizar la modificación de un acto administrativo de manera más gravosa para el interesado, mediante una interpretación extensiva (más bien creativa) del artículo 142 de la Ley 18.834¹⁵⁸, lo que por cierto contrasta con el inciso 3° del artículo 41 de la Ley 19.880, precepto que prescribirá respecto de la resolución que resuelve un recurso deducido por un interesado, que ella “*deberá ajustarse a las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial*”. La aplicación de la reforma peyorativa, eventualmente conculcará el derecho a defensa, toda vez que la autoridad que conozca del recurso, estará autorizada para agregar nuevos hechos y ponderaciones tendientes a desvirtuar las alegaciones del recurrente, y obstandose procedimentalmente una ulterior réplica en los mismos términos por parte del agraviado, se tenderá a una considerable inseguridad jurídica, siendo a ser mejor opción el no defenderse, desnaturalizándose el carácter de “defensa” de esta etapa, y a propósito de la ventajosa posición que detenta el “juzgador”, dicha facultad resultará del todo exorbitante. Estas objeciones al órgano Contralor, igualmente serán abordadas tanto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁵⁹ como de la Corte Suprema, resolviendo en lo medular el primero: “*Que la prohibición de la reforma*

¹⁵⁶ CORDERO VEGA., Op.Cit., p.303.

¹⁵⁷ Dictamen N°10.630 de 2015

¹⁵⁸ Dictamen N°56.015 de 2010

¹⁵⁹ STC Rol N°2.625 de 2014, considerando 15° y en idéntico sentido Roles 1411, 1429, 1437 y 1449, de 2009.

peyorativa o en perjuicio es un principio general del proceso, y un elemento integrante del derecho a la defensa y al debido proceso". Mientras que la Corte Suprema en fallo de Rol N°23.097 de 2019, respecto de un procedimiento administrativo sancionador, proveerá sendas argumentaciones en el siguiente sentido: *"La fase de reclamación, que se inicia cuando el afectado decide hacer uso de la justicia administrativa, empleando alguno de los recursos que la ley le franquea, no forma parte del procedimiento administrativo inicial, aun cuando ambos se integren y sean tratados como una sola unidad. De allí que no sea exacto decir que en los procedimientos sancionatorios, que por definición se inician de oficio o por denuncia, no tiene aplicación el principio de la reformatio in pejus. [...] para el conocimiento del asunto se encuentra restringida a lo planteado por la reclamante en su respectivo reclamo, lo cual significa que puede conocer de todo aquello que es solicitado en el recurso, sin que esté habilitada, en consecuencia, para reformar la sentencia en perjuicio de una parte si ello no ha sido pedido en el arbitrio de alguna de las partes".*

Finalmente, pese a las anteriores atenuaciones al debido procedimiento, y siguiendo la enumeración de Bordalí respecto a los derechos que se subsumen en el debido procedimiento¹⁶⁰, un elemento que viene a suplir en gran parte dicha opacidad será la profusa regulación tanto legal como jurisprudencial sobre la motivación de los actos administrativos luego de sustanciado el procedimiento administrativo disciplinario. El principio general lo encontraremos en el inciso 2° del artículo 11 de la Ley 19.880, que establece la especial motivación que deberán poseer en general los actos de gravamen. Adicionalmente el artículo 41 del mismo cuerpo legal, prescribirá en su inciso cuarto que *"Las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, Órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno"*. En coherencia con ello, la Contraloría definirá que *"los actos de la Administración deben tener una motivación y un fundamento racional, no pudiendo obedecer al mero capricho de la autoridad, pues en tal caso resultan arbitrarios y, por ende, ilegítimos"*¹⁶¹, mientras que , respecto del acto que afina el sumario, aquel se encontrará motivado cuando *"las razones que lo motivan -las que deben explicitarse en el decreto respectivo-, son de carácter objetivo, atinentes a la situación investigada, de acuerdo al mérito del proceso y, en*

¹⁶⁰ BORDALÍ., Op.Cit., 328.

¹⁶¹ Dictamen N°25.627 de 2010 y 44.894 de 2014

*fin, ajustadas a la legalidad*¹⁶², además la resolución deberá contener de forma precisa las infracciones que fundamentan la medida disciplinaria y el modo por el cual se acreditó la responsabilidad del funcionario, estando condicionada la validez del acto de gravamen a su especial motivación¹⁶³.

¹⁶² Dictámenes N°40.018, de 2010, 6.036 de 2012 y 86.461 de 2015

¹⁶³ Dictámenes N°37.728 de 2014, 6.364 de 2012 y 84.885 de 2013

Conclusiones.

El poder del Estado es un todo unitario, dividido en potestades o funciones juridificadas con el fin de hacerlo operativo, ello conducirá a que la ubicación de las potestades disciplinarias en el plano administrativo algunas veces sea doctrinalmente imprecisa, no habiendo así una línea unívoca sobre su ubicación en el plano administrativo como se vio en la primera parte, surgiendo dentro de la pléyade en lo referido, un no menor grupo tendiente a considerar a la potestad disciplinaria como derivada de la potestad sancionadora de la administración, procediendo nosotros a exponer fundadamente su carácter de potestad doméstica, sin la cual no se concibe un buen funcionamiento en el orden interno de esta, mientras que la segunda será más afín con el poder de Policía atribuido a la misma¹⁶⁴, mediante el cual se busca más bien tutelar el orden público frente a perturbaciones de diversa índole¹⁶⁵. La consideración de la potestad disciplinaria como un subproducto de la potestad sancionadora dirán algunos autores, será una consecuencia del carácter expansivo de esta última, aludida incluso como una “hiperinflación”¹⁶⁶. Sin embargo, las diferencias entre una y otra potestad serán de orden cualitativas más que meramente cuantitativas, por lo cual malamente podrá subsumirse una a la otra, teniendo un origen y *ratio* incomparables. La potestad disciplinaria, estará referida a aquellos sujetos sometidos a una relación especial de sujeción, con el objeto de proteger el orden interno de la administración mediante la aplicación de medidas disciplinarias, expresión pura de lo que se denominará autoprotección administrativa, cuyo título justificativo en la práctica será únicamente el buen funcionamiento de la administración y no el orden externo.

Los desacuerdos abordados, igualmente se reflejarán en la errada consideración del procedimiento que encausa la potestad disciplinaria como un procedimiento sancionatorio más, expresado así tanto en doctrina como en cierta jurisprudencia estudiada, siendo sin embargo un procedimiento de orden interno, pues este encausará la potestad disciplinaria, presentándose igualmente un relevo conceptual del derecho administrativo sancionador, tanto respecto de las faltas disciplinarias, las que serán muchas veces aludidas como Infracciones Administrativas con características del Derecho Administrativo Sancionador, como de las Medidas Disciplinarias, aludidas a su vez como Sanciones Administrativas, siendo las primeras una especie de infracción

¹⁶⁴GÓMEZ GONZÁLEZ, R. F. 2019. *Antecedentes históricos de la potestad sancionadora de la Administración en Chile*. Revista Derecho Del Estado, (44), p.368.

¹⁶⁵ Ibid, p.364.

¹⁶⁶ ARÓSTICA., Op.Cit., p.71.

lato sensu, mas no de índole sancionadora, habiendo buenas razones para no considerarlas meras sanciones administrativas atenuadas, por poseer elementos que las hacen diferente de ellas, dichos elementos estarán dados por una verdadera ausencia del principio de tipicidad; por su marcado carácter de autoprotección, inherente a la Administración; que se fundamenta en una falta disciplinaria, la que a su vez tiene identidad diversa a una infracción administrativa estricta; se rige por un procedimiento de aplicación general de orden disciplinario; consistirá en el ejercicio de la potestad disciplinaria y no sancionadora, ni menos provendrá del *Ius Puniendi* del Estado, y; el fin mismo de las medidas disciplinarias no será poner más obstáculos al buen funcionamiento de la organización, sino precisamente asegurarlo.

Con todo, nuestra Contraloría pasará por diversos estadios, como se expuso en el Capítulo 3, respecto del uso de instituciones del todo ajenas al derecho administrativo, pasando por aplicar principios derecho penal aisladamente, luego, equívocamente reconocerá como doctrina la hipótesis del *Ius Puniendi* del estado, aplicando matizadamente los principios de este, y afirmando en un extendido dictamen reciente, el carácter independiente del derecho administrativo y su completitud interna que de paso nos libera al menos jurisprudencialmente de las continuas referencias a otras ramas del derecho más allá de una mera potestad de autotutela interna.

Una vez reconocida la tentación por parte de la doctrina y jurisprudencia en orden a atenuar la autonomía de esta parcela de poder doméstica, el concepto de “relación especial de sujeción” posteriormente significará tanto deslinde respecto de lo disciplinario como una eventual tara respecto del debido procedimiento disciplinario como pasamos a abordar en la segunda parte, presentando este derecho y sus derivaciones, importantes atenuaciones condicionadas en gran medida por la persistencia del concepto metajurídico antedicho, concepto materializado en algunos casos en la ley o normas infralegales y en otros casos será producto de una ejercicio jurisprudencial más bien creativo, como ocurrirá respecto de la *Reformatio in Pejus* o la prohibición para reclamar ante la Contraloría en un Sumario Administrativo al interpretar restrictivamente el artículo 141 de la Ley 18.834, mientras que en otros casos estará relacionada a una costumbre, como ocurre con los extensos retrasos en los procedimientos disciplinarios en perjuicio del inculpado, al no existir plazos fatales en contra de la Administración, cuestión que nuestra Contraloría ha tradicionalmente evadido.

Finalmente, luego de esta breve revisión doctrinal y jurisprudencial, forzoso es concluir que la seguridad de un procedimiento correctamente sustanciado dotará de una mayor eficacia a esta potestad, favoreciendo el cumplimiento de lo resuelto en su ejercicio, especialmente en aquellos casos en que se aplique un gravamen al inculpado, por cuanto éste ha tenido la posibilidad de defender sus derechos e intereses a través del juego del principio de contradicción¹⁶⁷ y con respeto a todas las garantías legales que entregará el derecho administrativo disciplinario y administrativo en general, siendo además, el comportamiento dentro de la legalidad y el actuar ético de la administración, una garantía para la toda la sociedad, ya que, como dirá una Sentencia del Tribunal Supremo Español respecto del procedimiento, *“no es un mero ritual tendiente a cubrir a un poder desnudo con una vestidura pudorosa que evite el rechazo social. Que no se trata de cubrir impudicias, sino que no las haya. Porque lo que exige el pudor en las relaciones entre el poder público y los ciudadanos es que el comportamiento de aquél inspire confianza a los administrados. Y el primer factor de generar esa confianza es la adecuación a un procedimiento que garantice que el obrar administrativo, por más reflexivo, tenga más posibilidades de adecuarse al ordenamiento administrativo”*¹⁶⁸.

¹⁶⁷ DÍAZ Y DÍAZ, M. 2011. *El empleado público ante el procedimiento administrativo: Deberes y obligaciones de buena administración*. Madrid, La Ley. p.34.

¹⁶⁸ STS de 24 de septiembre de 1990, Fundamento 2°.

Anexo 1

Procedimientos Disciplinarios:

Procedimiento	Iniciación	Resuelve	Medidas	Impugnación	Fuentes Legales
Sumario Administrativo	Jefe Superior de la Institución, el Secretario Regional Ministerial o el Director Regional de servicios nacionales desconcentrados.	Iniciador	Censura, Multa, Suspensión del empleo y Destitución.	Reposición con Apelación subsidiaria ante Superior Jerárquico. (5 días) – Reclamación ante CGR (10 días)	Ley 18.834
Investigación Sumaria	Mismas Reglas Sumario Administrativo.	Mismas Reglas Sumario Administrativo.	Censura, Multa, Suspensión del empleo y excepcionalmente Destitución.	Reposición con apelación subsidiaria (2 días) – Reclamación CGR (10 días)	Ley 18.834
DL 799 Sobre el uso y circulación de vehículos estatales	Contraloría General de la República	Contraloría directamente.	Censura, Multa, Suspensión del empleo y Destitución.	Apelables ante Corte Suprema si medida es más grave que Multa.	DL 799
Sumarios Administrativos Instruidos por Contraloría	Contraloría General de la República	Jefe Superior de cada institución.	Medidas del estatuto que corresponda al funcionario.	Dependerá del estatuto que corresponda al funcionario.	LOC N°10.336 y Resolución N°510 de 2013 que aprueba el reglamento de sumarios instruidos por la Contraloría General de la República.
Sumario Administrativo Municipal	Alcalde	Alcalde	Censura, Multa, Suspensión del empleo y Destitución.	Reposición (5 días) y Reclamación ante CGR (10 días)	Ley 18.883

Investigaciones Sumarias Administrativas de la Fuerzas Armadas	Comandantes en Jefe Institucionales, Jefes de Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas, etc. (en art.4 DNL N°910)	Iniciador	Amonestación, Reprensión, Arresto Militar, Disponibilidad, Suspensión, Retiro y Calificación de servicios.	Reconsideración, reclamación y apelación (3 días para cada uno)	LOC 18.948, DFL N°1 de 1997 del Ministerio de Defensa Nacional, DNL N°910 y DTO 1445 , de 1951, del Ministerio de Defensa Nacional
Sumario Administrativo de Carabineros	General Director, General Subdirector, Jefes de Altas Reparticiones, etc. (art. 3° Reglamento N°15)	Iniciador	Amonestación, Reprensión, Arresto, Disponibilidad, Suspensión, Calificación de servicios, Separación del servicio, Licenciamiento y Baja por conducta mala.	Reposición, Jerárquico, Apelación (todos en 5 días hábiles, cuando procedan)	Reglamento N°15 y N°11 de Carabineros, DFL N°1 de 1990 del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Carabineros y la Circular Digcar N° 1.326 de 1992.
Sumarios Administrativo de la Policía de investigaciones	Director General, Subdirectores, Prefectos Inspectores, Jefes de Zona, Jefes de Jefaturas, Jefes de Prefecturas, Directores de Escuela y Comisarios Jefes de Comisarías.	Iniciador	Amonestación Simple, Amonestación Severa, Permanencia, Petición de Renuncia, Separación y Baja por mala conducta.	Apelación Director General (5 días), Reconsideración (5 días) y Reclamo ante CGR (10 días)	DL 2.460, Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones, en el DFL N°1 de 1980 sobre Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile y el DTO N° 40 de 1981 Reglamento De Disciplina Del Personal De Investigaciones De Chile.

Anexo 2

Medidas Disciplinarias:

Medida Disciplinaria	Definición	Fuente Normativa
Censura	Reprensión por escrito que se hace al funcionario, de la cual se dejará constancia en su hoja de vida.	Ley 18.834 (art. 122). Ley 18.883 (art. 121).
Multa	Privación de un porcentaje de la remuneración mensual.	Ley 18.834 (art. 123). Ley 18.883 (art. 122).
Suspensión	Privación temporal del empleo con goce de un porcentaje de las remuneraciones y sin poder hacer uso de los derechos y prerrogativas inherentes al cargo.	Ley 18.834 (art. 124). Ley 18.883 (art. 122A). DTO 1445 , de 1951, del Ministerio de Defensa Nacional (art 49, A), e)). Reglamento N°11 de Carabineros. (art. 25, 5°).
Destitución	Es la decisión de la autoridad facultada para hacer el nombramiento de poner término a los servicios de un funcionario.	Ley 18.834 (art. 125). Ley 18.883 (art. 123).
Amonestación	Reconvención que se hará al culpable en privado y en forma verbal.	DTO 1445 , de 1951, del Ministerio de Defensa Nacional (art 49, A), a)). Reglamento N°11 de Carabineros. (art. 25, 1°). DTO N° 40 de 1981 Reglamento De Disciplina Del Personal De Investigaciones De Chile (art. 21, 1° y 2°).
Reprensión	Reconvención de mayor gravedad que se hará al culpable verbalmente o por escrito.	DTO 1445 , de 1951, del Ministerio de Defensa Nacional (art 49, A), b)). Reglamento N°11 de Carabineros (art. 25, 2°).
Arresto o Permanencia	Prohibición de salir del recinto que se determine.	DTO 1445 , de 1951, del Ministerio de Defensa Nacional (art 49, A), c)). Reglamento N°11 de Carabineros. (art. 25, 3°). DTO N° 40 de 1981 Reglamento De Disciplina Del Personal De Investigaciones De Chile (art. 21, 3°).
Disponibilidad	Consiste en dejar al afectado simplemente agregado a cualquier repartición, sin desempeñar un cargo o función determinados.	DTO 1445 , de 1951, del Ministerio de Defensa Nacional (art 49, A), d)). Reglamento N°11 de Carabineros. (art. 25, 4°).
Retiro	Eliminación del afectado del servicio activo del Ejército, de acuerdo con las atribuciones del Presidente de la República.	DTO 1445 , de 1951, del Ministerio de Defensa Nacional (art 49, A), f)).
Calificación de Servicios	Consiste en la declaración que en tal sentido se hace respecto de un Oficial, por decreto supremo, y que	DTO 1445 , de 1951, del Ministerio de Defensa Nacional (art 49, A), g)).

	lo obliga a presentar su expediente de retiro, o a que se le conceda el retiro de oficio, en el plazo máximo de 30 días.	Reglamento N°11 de Carabineros. (art. 25, 6°).
Separación del Servicio	Consiste en poner término a los servicios del afectado.	Reglamento N°11 de Carabineros. (art. 25, 7°). DTO N° 40 de 1981 Reglamento De Disciplina Del Personal De Investigaciones De Chile (art. 21, 5°).
Baja por conducta mala o Licenciamiento	Consiste en la eliminación del funcionario del servicio activo, conforme a calificaciones.	Reglamento N°11 de Carabineros. (art. 25, 8°). DTO N° 40 de 1981 Reglamento De Disciplina Del Personal De Investigaciones De Chile (art. 21, 5°).
Petición de renuncia	Es la medida disciplinaria que obliga al funcionario a hacer dejación de su cargo, manifestándolo así, por escrito, a la Superioridad de la Institución dentro del plazo de dos días, contados desde su notificación. Si no presentará la renuncia dentro del plazo señalado procederá la declaración de vacancia del empleo	DTO N° 40 de 1981 Reglamento De Disciplina Del Personal De Investigaciones De Chile (art. 21, 4°).

Bibliografía

Libros:

- ALVAREZ, J. 1977. *El Procedimiento Disciplinario en la Administración Municipal*. Montevideo, Editorial Alkali.
- ARIÑO. 1973. *Sobre el concepto de Administración Pública y el Derecho Administrativo*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- AYLWIN, P. 1996. *Manual de derecho administrativo*. Santiago, Universidad Nacional Andrés Bello.
- BALLESTEROS, E. 1956. *De La Responsabilidad Del Funcionario Público Y Del Procedimiento Disciplinario*. Santiago, Editorial Universitaria.
- BERMEJO VERA, J. 1999. *Derecho Administrativo, parte especial, 4ª*. Madrid, Civitas.
- BORDEAU, G. 1985. *Tratado de Ciencia Política, Tomo II, El Estado*. México, Publicaciones ENEP ACATLAN.
- BORDEAU, G. 1986. *Tratado de ciencia política, Tomo I, El Poder*. México, Publicaciones ENEP ACATLAN.
- CALDERA DELGADO, H. 1979. *Manual de derecho administrativo*. Santiago, Editorial Jurídica.
- CARRETERO PÉREZ y CARRETERO SÁNCHEZ. 1995. *Derecho administrativo sancionador, 2ª ed.* Madrid, Editoriales reunidas.
- CARRETERO PÉREZ y CARRETERO SÁNCHEZ. 1992. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid, Edersa.
- CELIS DANZINGER, G. 2016. *Derecho administrativo disciplinario: Sumarios administrativos*. Santiago, Editorial El Jurista.
- CORDERO VEGA, L. 2015. *Lecciones De Derecho Administrativo*. Santiago, Thomson Reuters.
- CORREA FREITAS, R. 1998. *Procedimiento administrativo común y disciplinario*. Montevideo, ONSC.
- COUTURE, E. 1993. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Buenos Aires, De Palma.
- DE LA CUÉTARA, J.M. 1986. *Las potestades administrativas*. Madrid, Tecnos.
- DE PALMA DEL TESO, A. 1999. *El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid, Editorial Tecnos.
- DÍAZ Y DÍAZ, M. 2011. *El empleado público ante el procedimiento administrativo: Deberes y obligaciones de buena administración*. Madrid, La Ley.

- FONTAN BALESTRA, C. 1998. *Manual de Derecho Penal. Parte General*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- FUENTES HURTADO, M. 1955. *Derecho Administrativo Penal*. Santiago, Editorial Universitaria.
- GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS. 2005. *Manual Básico Administrativo*, 2ª ed. Madrid, Tecnos.
- GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, T. 2004. *Curso de derecho administrativo*, II, 9ª. Madrid, Civitas.
- GARRIDO MONTT, M. 2005. *Derecho Penal, Parte General*, Tomo II. Santiago, Editorial Jurídica.
- GORDILLO, A. 1975. *Tratado de Derecho Administrativo. Parte General*. Tomo 2. Buenos Aires, Ediciones Macchi-López.
- GORDILLO, A. 2014. *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*, Tomo 9. Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo.
- IRIBARREN, J. 1936. *Lecciones de derecho administrativo: Apuntes de clases*. Nascimento, Santiago.
- LAFUENTE BENACHES, M. 1996. *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos de la Administración del Estado*. Valencia.
- MARIA DIEZ, M. 1951. *El deber de obediencia en la función pública*. Librería Jurídica, Buenos Aires,
- MARÍA DIEZ, M. 1963. *Derecho administrativo*. Buenos Aires, Bibliográfica Omega.
- MONTORO, M. 1970. *La infracción Administrativa*. Características, manifestaciones y sanción. Barcelona, Ediciones Nauta.
- NIETO, A. 1994. *El Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid, Tecnos.
- OSORIO VARGAS, NAVARRO BELTRÁN, y ZÚÑIGA URBINA. 2017. *Manual de procedimiento administrativo sancionador: Parte general*. Santiago, Thomson Reuters.
- PAREJO. 2012. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- PRADO, S. 1859. *Principios elementales de derecho administrativo chileno: Adaptados a la enseñanza del ramo en el Instituto Nacional: Siguiendo el plan i las teorías de varios autores*. Santiago, Imprenta Nacional.
- PRAT, J. 1978. *Derecho administrativo*. Montevideo, Acali.
- PRIETO, L. 2008. *Apuntes de Teoría del Derecho*. Madrid, Trotta.

- REBOLLO PUIG, IZQUIERDO CARRASCO, ALARCÓN SOTOMAYOR, y BUENO ARMIJO. 2009. *Derecho administrativo sancionador*. Valladolid, Lex Nova.
- RENDEROS, S y OSARIS, K. 2011. *Los conceptos jurídicos indeterminados a la luz de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios en la Junta de Vigilancia de la Profesión Médica en el Consejo Superior de Salud Pública*. (Tesis de Licenciatura) Universidad de El Salvador, San Salvador.
- RUIZ-TAGLE, RODRÍGUEZ y NAVARRO. 2014. *La estructura del derecho administrativo sancionador chileno en base a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Santiago, Universidad de Chile, Departamento de Derecho Público.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. 2006. *Principios de Derecho Administrativo General*. Madrid, Editorial Iustel.
- SCHIESSLER QUEZADA, G. 1982. *El derecho disciplinario en el estatuto administrativo*. Valparaíso, Universidad de Valparaíso.
- SEGUEL, C. 1965. *El proceso formativo del acto disciplinario en la administración pública: (sumarios e investigaciones sumarias)*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- SILVA CIMMA, E. 1996. *Derecho administrativo chileno y comparado. Introducción y Fuentes*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- SUAY RINCÓN, J. 1989. *Sanciones Administrativas*. Bolonia, Publicaciones del Real Colegio de España.
- TRAYTER JIMÉNEZ, JM. 1991. *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*. Barcelona, Universidad de Barcelona.
- VALENZUELA RAMÍREZ. 1958. *La función y el funcionario, naturaleza jurídica de la función pública, legislación y jurisprudencia*. Santiago, Editorial Universitaria.
- VILLAR EZCURRA, J.L. 1999. *Derecho Administrativo Especial*. Madrid, Editorial Civitas.
- VILLAR PALASÍ, J.L. 2001. *Técnicas remotas del Derecho Administrativo*. Madrid, INAP.

Artículos:

- ÁLVAREZ, S. 2012. *Las Potestades Administrativas en la Doctrina Chilena: 1833-2009*. en *Derecho Administrativo Chileno, 150 Años De Doctrina*. Santiago, Editorial Jurídica.
- ARÓSTICA. I. 1987. *Algunos problemas del derecho administrativo penal*. En *Revista de Derecho*, Universidad de Concepción.

- BERMÚDEZ, J. 1998. *Elementos. Para definir las sanciones. Administrativas*. Revista Chilena de Derecho. Vol. 25, Nº 1.
- BERMÚDEZ, J. 2013. *Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental*. En Revista de Derecho, Nº40, Valparaíso.
- BORDALÍ, A. y FERRADA, J.C. 2002. *Las facultades juzgadoras de la administración: una involución en relación al principio clásico de la división de poderes*. Revista De Derecho, Nº 13, Valdivia.
- BORDALÍ, A, 2011. *Análisis crítico de la jurisprudencia del tribunal constitucional sobre el derecho a la tutela judicial*. Revista chilena de derecho, 38(2).
- CANO CAMPOS, T. 2004. *Derecho administrativo sancionador*. Revista General de Derecho Administrativo, Nº. 5.
- CORDERO QUINZACARA, E. 2013. *Concepto Y Naturaleza De Las Sanciones Administrativas En La Doctrina Y Jurisprudencia Chilena*. Revista de derecho, Coquimbo, Nº20(1).
- DÍAZ GARCÍA, L. y URZÚA GACITÚA, P. 2018. *Procedimientos administrativos disciplinarios en Chile. Una regulación vulneradora del derecho fundamental al debido proceso*. Ius et Praxis, 24(2).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. 1976. *El problema jurídico de las sanciones administrativa*, Revista española de derecho administrativo, Nº 10.
- GÓMEZ GONZÁLEZ, R. F. 2019. *Antecedentes históricos de la potestad sancionadora de la Administración en Chile*. Revista Derecho Del Estado, (44).
- LORCA NAVARRETE, A. 2003. *El derecho procesal como sistema de garantías*. Boletín mexicano de derecho comparado, Nº36(107).
- MORALES TÁMARA, A. 2010. *De la seguridad a la inseguridad jurídica en la potestad sancionadora disciplinaria*. Revista Digital De Derecho Administrativo, (4).
- NIETO, A. 2003. *Recensión al libro de Esteve Pardo: Autorregulación. Génesis y efectos*, en Revista de Administración Pública Nº160.
- RAMÍREZ, M.L. 2007. *La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español*. Revista de Derecho, Nº27.
- ROMÁN, C. 2008. *EL derecho administrativo sancionador: ¿Ser o no ser? He ahí el dilema*. En *Derecho administrativo: 120 años de cátedra* (1a. ed.). Santiago, Jurídica de Chile.
- ROMÁN, C. 2010. *El castigo en el derecho administrativo*, en *Revista de Derecho y Humanidades*. Vol. 1, nº.16.

- ROMÁN, C. 2018. *La Sanción Administrativa y las Fronteras del Derecho Administrativo Sancionador*, en *Ius Publicum* N°40.
- SOTO KLOSS, E. 1975. *El procedimiento disciplinario sumario en el estatuto administrativo (explicaciones esquemáticas)*, En *Revista de derecho público*. N°17.
- SOTO KLOSS, E. 1979/1980. *Derecho Administrativo Penal*. Notas para el estudio de la potestad sancionadora de la Administración. *Boletín de Investigaciones Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile*, N° 44-45.
- SUAY RINCÓN, J. 1986. *El derecho administrativo sancionador: perspectivas de reforma*. *Revista de administración pública*, N° 109.
- ZÚÑIGA URBINA, F. y OSORIO VARGAS, C. 2016. *Los Criterios Unificadores De La Corte Suprema En El Procedimiento Administrativo Sancionador*. *Estudios constitucionales*, 14(2).