



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

EL DERECHO A SER JUZGADO EN UN PLAZO RAZONABLE

Análisis de la dilación indebida de los procedimientos disciplinarios y la afectación al debido proceso

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

JOAQUÍN CARBONE SCHELLMAN

Profesora Guía: Natalia Muñoz Chiu

Santiago de Chile

2019

DEDICATORIA

A mis padres, Sandra y Ricardo.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, por inculcarme la pasión por las letras y la importancia de lo público.

A mis hermanos Vicente y Javier y a mi hermana Magdalena, por su indispensable apoyo en este proceso.

TABLA DE CONTENIDOS

DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTOS	v
RESUMEN	xi
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO 1: EL DERECHO DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS	
17	
A. El Derecho Disciplinario.....	17
1. Generalidades.....	17
2. Marco Normativo.....	19
3. Objetivos del derecho disciplinario.....	20
B. Relación especial de sujeción	22
1. Naturaleza jurídica	22
2. Evolución Histórica.....	24
3. Las especiales relaciones de sujeción en Chile.....	27
C. El derecho disciplinario como manifestación de la potestad sancionatoria del Estado.....	28
1. La potestad sancionatoria del Estado	28
2. El Derecho Disciplinario y la potestad sancionatoria del Estado.....	30
D. Los procedimientos disciplinarios	32
1. La responsabilidad disciplinaria	32
2. Principios de la responsabilidad disciplinaria	33
3. Tipos de procedimientos disciplinarios.....	34
3.1. El Sumario Administrativo	34
3.1.1. Concepto	34
3.1.2. Características.....	35

3.1.3. Etapas y plazos	36
3.2. La Investigación Sumaria	43
3.2.1. Concepto	43
3.2.2. Características	44
3.2.3. Etapas y plazos	44
CAPÍTULO 2: LOS PLAZOS EN EL DERECHO DISCIPLINARIO	49
A. Naturaleza jurídica de los plazos	49
B. El problema de los plazos en el derecho disciplinario	50
C. El incumplimiento de los plazos legales por parte de la Administración del Estado.....	55
1. Pronunciamientos de la jurisprudencia	55
2. Análisis estadístico de la dilación de los procedimientos disciplinarios.....	58
D. Aproximación al problema	65
CAPÍTULO 3: EL DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO DISCIPLINARIO.....	67
A. El debido proceso administrativo	67
1. Generalidades.....	67
2. Garantías del debido proceso administrativo	72
B. El debido proceso en el ámbito disciplinario	75
1. Distinciones previas	75
2. Garantías de los funcionarios públicos regidos por el Estatuto Administrativo	77
CAPÍTULO 4: EL DERECHO A SER JUZGADO EN UN PLAZO RAZONABLE	81
A. El derecho a ser juzgado en un plazo razonable y sin dilaciones indebidas como garantía del debido proceso administrativo.....	81
B. Elementos de la dilación indebida	83
1. Complejidad del caso.....	84
2. La actividad procesal del afectado	85

3. La conducta de las autoridades judiciales o administrativas que substancian el procedimiento	86
4. La afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso	87
C. El derecho a ser juzgado en un plazo razonable en el derecho disciplinario..	89
D. Vías para hacer frente a la dilación indebida en la tramitación de procedimientos disciplinarios	96
1. Derecho interno	97
2. Derecho internacional	101
3. El control de convencionalidad de la CIDH	104
CONCLUSIONES	107
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111
SENTENCIAS JUDICIALES	117

RESUMEN

La presente investigación analiza la situación referida a los plazos de substanciación de los procedimientos disciplinarios en contra de funcionarios públicos y, por consiguiente, los periodos en que su tramitación se encuentra pendiente.

Lo anterior desde la óptica del respeto al derecho a ser juzgado en un plazo razonable y sin dilaciones indebidas, garantía fundamental integrante del debido proceso administrativo y específicamente, aplicable al derecho disciplinario, en consideración de sus particularidades.

Para esto, se llevará a cabo un análisis normativo, doctrinario, jurisprudencial y estadístico acerca de la situación actual en nuestro país respecto a la tramitación de los procedimientos disciplinarios, con especial atención en los perjuicios que la dilación indebida provoca en los funcionarios públicos.

En ese sentido, la indeterminación de los conceptos y las disímiles posiciones de los distintos actores que intervienen en los procedimientos disciplinarios tornan necesario su estudio en profundidad, no solo a través del análisis de los escasos pronunciamientos que la doctrina y la jurisprudencia nacional han realizado sobre este tópico, sino también tomando en cuenta la experiencia comparada y las decisiones de los tribunales de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos.

INTRODUCCIÓN

El derecho disciplinario, como manifestación de la potestad sancionatoria del Estado y, en especial, la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos, ha sido desarrollado exiguamente y de manera poco sistemática en Chile, centrando la doctrina y la jurisprudencia su atención en el debido cumplimiento de las funciones encomendadas a la Administración del Estado por mandato constitucional, en desmedro de otros aspectos de suma relevancia, como el resguardo de ciertas garantías de los funcionarios públicos.

Ahora, en nuestro derecho interno, a partir de lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley N°29 de 2004 del Ministerio de Hacienda, el cual “Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.834, sobre Estatuto Administrativo” (en adelante “Estatuto Administrativo”), además de lo establecido en el Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 2000 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que “Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado” (en adelante “LOCBGAE”), se ha constituido el régimen estatutario general por medio del cual se rigen los funcionarios públicos¹, determinando así sus derechos y obligaciones, la normativa para el desarrollo de la carrera funcionaria, y, por supuesto, el procedimiento para determinar la responsabilidad disciplinaria.

En relación con este último punto, si bien por la “especial relación de sujeción” que existe entre la Administración del Estado y los funcionarios públicos, se justifica una adaptación del procedimiento sancionatorio para la determinación de la responsabilidad funcionaria, diferenciándose del ámbito penal y de otros procedimientos administrativos sancionatorios, especialmente, que se refieren a conductas de los particulares, existen ciertos derechos y garantías que deben ser

¹ Sin perjuicio de la existencia de otros cuerpos normativos que vienen a regular específicamente a ciertos funcionarios, como se verá más adelante.

aseguradas al funcionario que está siendo sujeto a un procedimiento disciplinario, no solo desde lo sustantivo, sino también desde el ámbito adjetivo o procedimental.

Sin embargo, la preminencia del cumplimiento de una función pública y de la búsqueda del bien común por parte de la Administración del Estado ha implicado que, en muchos casos, se pasen a llevar las garantías fundamentales de los funcionarios públicos, especialmente cuando se encuentran sometidos a procedimientos de determinación de la responsabilidad funcionaria.

En relación con lo anterior, un evidente problema que se constituye guarda relación con los plazos legales de tramitación en los procedimientos disciplinarios, los cuales no son respetados en sus diferentes etapas por la Administración del Estado, dejando en indefensión, incertidumbre e inseguridad a los funcionarios públicos que están siendo investigados por periodos que, en muchos casos, no resultan razonables.

Sobre este tema, la doctrina y la jurisprudencia administrativa han centrado su argumentación en justificar la validez de los actos administrativos dictados fuera de plazo en los procedimientos disciplinarios, cuestión que, si bien adquiere la mayor importancia, no justifica que no se hagan cargo de una situación de extremada relevancia: el derecho de los funcionarios públicos a ser juzgados dentro de un plazo razonable y sin dilaciones indebidas².

En ese sentido, y considerando los criterios y posiciones restrictivas que han sido elaboradas por la doctrina y la jurisprudencia en nuestro país, se hace necesario analizar esta problemática situación, en la que entran en conflicto, por una parte, los objetivos de la Administración del Estado de hacer cumplir la función pública que le fue encomendada, y que se basa en la protección del interés general y, por la otra, el respeto por las garantías fundamentales de los funcionarios públicos en la substanciación de los procedimientos disciplinarios.

² La jurisprudencia de la Contraloría General de la República, en este ámbito, ha sido enfática en señalar que el incumplimiento del plazo no afecta la validez de los actos administrativos, y que la demora solamente trae aparejado el establecimiento de la responsabilidad funcionaria relacionada con dicho retraso, como lo veremos en la sección respectiva.

Para esto, en la presente Memoria se realizará un análisis normativo, estadístico y jurisprudencial acerca de la duración de los procedimientos disciplinarios en nuestro país, con el objetivo de constatar la dilación indebida de los procedimientos, según criterios normativos y jurisprudenciales que han sido elaborados y profundizados por los sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos, buscando finalmente realizar una evaluación de los perjuicios provocados a los funcionarios públicos por la demora injustificada en la tramitación de los procedimientos disciplinarios.

CAPÍTULO 1: EL DERECHO DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

A. El Derecho Disciplinario

1. Generalidades

Para la doctrina, el Derecho disciplinario está constituido por “el conjunto de principios y normas jurídicas que regulan tanto las obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades funcionarias, como también los procedimientos sancionatorios administrativos destinados a perseguir las responsabilidades disciplinarias específicas”^{3 4}.

Teniendo en consideración lo anterior, nuestro análisis requiere comprender al derecho disciplinario como rama del derecho, especialmente, en su relación con otras manifestaciones de la potestad sancionatoria del Estado, con el objetivo de analizar las justificaciones otorgadas ante la actuación de la Administración en la tramitación de los procedimientos disciplinarios.

³ CELIS DANZINGER, Gabriel. 2016. Derecho Administrativo Disciplinario. Sumarios Administrativos. Santiago, Editorial El Jurista. p. 15.

⁴ Otra definición muy clarificadora es la otorgada por la jurisprudencia colombiana, citada por Carlos Gómez Pavajeau, la cual establece que el derecho disciplinario “comprende, por una parte, el poder disciplinario, es decir, la facultad que hace parte del poder sancionador del Estado, en virtud de la cual aquél está legitimado para tipificar las faltas disciplinarias en que pueden incurrir los servidores públicos y los particulares que cumplen funciones públicas y las sanciones correspondientes.

De otro lado, el derecho disciplinario, en sentido positivo, comprende el conjunto de normas a través de las cuales se ejerce el poder disciplinario.

De este modo, el derecho disciplinario, entendido como facultad estatal y como legislación positiva, está estrechamente relacionado con los fines estatales, con las funciones de las autoridades públicas, con los principios de la administración pública y, además, se rige, con las debidas matizaciones, por los principios que regulan toda expresión del derecho sancionador del Estado”. GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos. 2012. El derecho disciplinario como disciplina jurídica autónoma. Revista Derecho Penal y Criminología. Volumen XXXIII, número 95, julio- diciembre 2012, p. 65.

En primer lugar, se debe mencionar que, si bien a lo largo de su desarrollo histórico el derecho disciplinario fue variando en lo referido a su naturaleza jurídica, pareciera ser consenso que, en la actualidad, este regula la relación entre el funcionario y el Estado, la cual se constituye a través de un “vínculo público, unilateral y potestativo”⁵, o también llamado “vínculo estatutario”.

En ese sentido, la doctrina ha indicado que existe una “relación especial de sujeción” de naturaleza pública derivada del vínculo legal reglamentario que surge entre (el) Estado y (el) trabajador por virtud del acto de nombramiento y posesión”⁶. El hecho que el vínculo estatutario sea de naturaleza pública tiene una gran relevancia, pues implica que predomina el interés general, orientado al bien común, por sobre el interés particular del funcionario⁷.

Vale la pena detenerse en este último punto. Los funcionarios de la Administración del Estado ejecutan el mandato constitucional que se le otorga a la Administración en relación con su función pública; es decir, concretizan lo establecido en el inciso cuarto del artículo 1° de la Constitución Política de la República (“CPR”), teniendo entonces como finalidad “promover el bien común”.

Es justamente esta función pública la que ha llegado a justificar una regulación y un trato diferenciado para los funcionarios públicos en comparación con otras personas y entes que se relacionan con la Administración del Estado. En otras palabras, es la ya mencionada especial relación de sujeción de los funcionarios públicos, los cuales son integrados a la Administración para el cumplimiento y ejecución de una función pública, lo que justifica la distinción.

⁵ SILVA CIMMA, Enrique. 1993. Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Editorial Jurídica de Chile. p. 16.

⁶ GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos. 2012. Op. Cit., p. 58.

⁷ GÓMEZ BARBOSA, Paulina. 1993. Derecho Administrativo. Valparaíso, U. de Playa Ancha, p. 292.

2. Marco Normativo

En primer lugar, desde el punto de vista constitucional, la responsabilidad administrativa se encuentra establecida en los artículos 6^{o8}, 7^{o9} y 38^{o10} de la Carta Fundamental, lo cual es complementado, desde el punto de vista legal, con el artículo 18^o de la LOCBGAE, el cual establece que “El personal de la Administración del Estado estará sujeto a responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que pueda afectarle. En el ejercicio de la potestad disciplinaria se asegurará el derecho a un racional y justo procedimiento”.

Por otra parte, la LOCBGAE establece la forma mediante la cual se regula la relación entre los funcionarios públicos y la Administración del Estado, principalmente a partir de lo indicado en el artículo 15^{o11}.

En armonía con lo anterior, la regulación específica aplicable en la especial relación de sujeción de los funcionarios públicos con el Estado es el Estatuto Administrativo. El artículo 1^o del Estatuto Administrativo establece el ámbito de aplicación de la regulación, destacando que se aplicará “para el cumplimiento de la función

⁸ Artículo 6^o.- Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República. Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo. La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley.

⁹ Artículo 7^o.- Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley. Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.

¹⁰ Artículo 38^o.- Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes. Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.

¹¹ El artículo 15^o de la LOCBGAE establece: “El personal de la Administración del Estado se regirá por las normas estatutarias que establezca la ley, en las cuales se regulará el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones”.

administrativa”¹². En ese sentido, el Estatuto Administrativo, para lo que nos interesa en esta investigación, viene a establecer las normas sobre carrera funcionaria, derechos y obligaciones funcionarias, responsabilidad disciplinaria, entre otros aspectos.

Debemos mencionar que el Estatuto Administrativo constituye la regulación general en relación con los vínculos estatutarios de los funcionarios públicos con la Administración del Estado, sin perjuicio de que existen otros cuerpos normativos que vienen a especificar la regulación¹³, como la Ley N°18.883, sobre Estatuto Administrativo Municipal, o el Estatuto del Personal de Carabineros de Chile¹⁴, entre otros¹⁵.

Para efectos de esta investigación, si bien tangencialmente estudiaremos la regulación especial ya indicada, principalmente a partir del análisis jurisprudencial, centraremos nuestro foco de atención en la regulación general, que además funciona como regulación supletoria en lo no previsto por la legislación especial.

3. Objetivos del derecho disciplinario

Como ya se ha adelantado anteriormente, el derecho disciplinario en la visión publicista del vínculo estatutario tiene como objetivo contribuir a la ejecución de la función pública encomendada a la Administración del Estado y los fines que se les ha

¹² Artículo 1° del Estatuto Administrativo: Las relaciones entre el Estado y el personal de los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y de los servicios públicos centralizados y descentralizados creados para el cumplimiento de la función administrativa, se regularán por las normas del presente Estatuto Administrativo, con las excepciones que establece el inciso segundo del artículo 18 de la ley N° 18.575 (el subrayado es nuestro).

¹³ El inciso segundo del artículo 43° de la LOCBGAE, permite la posibilidad de establecer regímenes estatutarios especiales, “cuando las características de su ejercicio lo requieran”.

¹⁴ DFL N°2 de 1968, del Ministerio de Defensa Nacional, que “Establece Estatuto del Personal de Carabineros de Chile”.

¹⁵ Para profundizar en los estatutos administrativos especiales, Véase CELIS DANZINGER, Gabriel, Op. Cit., p. 19.

impuesto, regulando los aspectos fundamentales de la relación entre el funcionario y la Administración.

Como ha indicado la doctrina, “el fin del Derecho disciplinario está representado en la salvaguarda de la moralidad pública, transparencia, objetividad, igualdad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo, en el entendido que el proceso o expediente disciplinario y su forma sublime, (...) constituye la dinámica del Derecho funcional, que para su operatividad racional cuenta como instrumentos dogmáticos con los conceptos de régimen, control, potestad y responsabilidad disciplinaria”¹⁶.

Para lograr este objetivo, los funcionarios públicos deben atenerse a la Constitución y las leyes, poniéndose al servicio de los intereses generales, y desarrollando los principios de la función administrativa, respetando los deberes que les incumben¹⁷.

En ese sentido, considerando que los deberes funcionarios provienen del vínculo estatutario, y “como su respeto constituye un medio para el ejercicio de los fines estatales orientados a la realización integral de la persona humana, es entendible que su infracción constituya el fundamento de la imputación inherente al derecho disciplinario”¹⁸. Así, en otros términos, la función de la responsabilidad disciplinaria es garantizar el buen funcionamiento, la moralidad y el prestigio del respectivo organismo público¹⁹.

Es bajo este razonamiento que se justifica la acción disciplinaria para determinar la responsabilidad funcionaria ante una infracción en el ejercicio de su función, con

¹⁶ ARDILA QUIROZ, Luis Eduardo. 2012. Las relaciones especiales de sujeción entre el Estado y sus funcionarios. Revista Logos Ciencia & Tecnología ISSN 2145-549X, Vol. 3. N°2, Enero - Junio 2012, p. 122.

¹⁷ Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia. Causa C-252/2003, de fecha 25 de marzo de 2003, p. 10. Citado en GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos. 2012. Op. Cit., p. 64.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos. 2004. Dogmática del Derecho Disciplinario. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. p. 171.

principios y garantías adaptadas a la especial relación de sujeción entre los intervinientes, pero teniendo como fin último el bien común y los intereses colectivos.

En ese sentido, se debe tener claro que el objetivo fundamental del Derecho Administrativo Sancionador, y en este caso, del derecho disciplinario, es la protección y defensa de los interés públicos y generales, pero teniendo en cuenta a la vez, que a la Administración no le es lícito desconocer los derechos de los particulares²⁰.

B. Relación especial de sujeción

Como adelantamos anteriormente, la relación entre el Estado y los funcionarios públicos goza de ciertas particularidades, derivadas del estrecho vínculo que los une y de sus particulares características. Lo anterior es fruto de una evolución histórica en materia de derecho disciplinario, en la cual se ha avanzado hacia la protección de los derechos fundamentales de los funcionarios públicos, limitando el poder absoluto que en un principio tenía el Estado, como lo pasaremos a revisar a continuación.

1. Naturaleza jurídica

La doctrina y la jurisprudencia distinguen, con el fin de comprender el tipo de relación jurídica que se está analizando, entre las relaciones generales y especiales de sujeción.

²⁰ NIETO, Alejandro. 2007. Régimen sancionador de las administraciones públicas: últimas novedades. Pasos recientes del proceso sustantivador del Derecho Administrativo Sancionador. Estudios QDL, Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 11.

Las relaciones generales de sujeción son aquellas que se dan entre todas las personas y el Estado, sin exigir un vínculo en particular, siendo el ejemplo paradigmático el derecho penal, en el cual “la inmensa mayoría de los tipos penales son figuras delictivas de sujeto activo indeterminado: es decir que puede cometer el delito cualquier persona, en tanto las relaciones generales de sujeción tienen en principio un carácter general”²¹.

A su vez, las relaciones especiales de sujeción exigen una vinculación especial con el Estado, cuestión que se da en el caso de los funcionarios públicos, las personas privadas de libertad, las universidades, entre otros.

Estas relaciones han sido definidas como "las relaciones jurídico-administrativas caracterizadas por una duradera y efectiva inserción del administrado en la esfera organizativa de la Administración, a resultas de la cual queda sometido a un régimen jurídico peculiar que se traduce en un especial tratamiento de la libertad y de los derechos fundamentales, así como de sus instituciones de garantía, de forma adecuada a los fines típicos de cada relación"²².

Como hemos visto, el derecho disciplinario se introduce en la segunda categoría, rigiéndose por un vínculo estatutario especial que regula sus derechos, obligaciones, procedimientos y sanciones.

²¹ GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos. 2004. Op. Cit., p. 137.

²² LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano. 1994. Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción. Civitas, Madrid, págs. 161-162. Citado por COTINO HUESO, Lorenzo. 1999. Relaciones de especial sujeción: su diversa evolución en Alemania y España. (Particular seguimiento de la jurisprudencia constitucional, contencioso-administrativa y militar de la presente década). Revista del Poder Judicial, (3ª época), nº 55, p. 296.

2. Evolución Histórica

A lo largo de la historia, la especial relación de sujeción ha sido utilizada para justificar la actuación del Estado por sobre sus funcionarios, escudándose así en esta peculiar relación jurídica, con el fin de limitar o restringir sus garantías y derechos fundamentales, en función del interés común. En otras palabras, la especial relación de sujeción “sirve de fundamento para explicar la limitación que al imponer sanciones se puede dar en el ejercicio del control disciplinario en cuanto al disfrute de ciertos derechos fundamentales del inculpado ya que tienden a flexibilizarse, en razón de tales situaciones y relaciones jurídico administrativas reconocidas expresamente por la Constitución y las leyes”²³.

La especial relación de sujeción se remonta a la antigüedad, y como ha indicado la doctrina, no resulta aventurado “señalar que desde que comenzó la organización de las personas en grupos, clanes, tribus, hordas, existe el derecho disciplinario, y por lo tanto, una “relación especial de sujeción”, para con los demás, pues ya no podía hacer lo que quisiera, sino que debía guardar su compostura en aras de mantener la unidad y el orden”²⁴, sin perjuicio de que su desarrollo como institución jurídica y sociológica haya tenido su apogeo con la irrupción de las monarquías.

En efecto, al ser la voluntad del rey en la monarquía absoluta la que debía prevalecer, se limitaron en gran medida los derechos y garantías de los súbditos, siendo recién en el siglo XIX, luego de la Revolución Francesa, que comienza a limitarse el poder del monarca, y con ello, comienza a hacerse patente la necesidad de revisar el concepto de la especial relación de sujeción, revistiendo mayor interés en la doctrina.

²³ FORERO SALCEDO. José Rory. 2006. Garantías Constitucionales en el ámbito disciplinario de los servidores estatales: análisis derivado de la óptica de un derecho disciplinario autónomo. Revista Diálogos de Saberes ISSN 0124-0021, N° 25, julio- diciembre de 2006, p. 222.

²⁴ ARDILA QUIROZ, Luis Eduardo. 2012. Op. Cit., p. 115.

Sin embargo, la monarquía constitucional no mejoró sustancialmente la situación de los funcionarios públicos respecto del Estado, pues como ha indicado Gómez Pavajeau, en materia de derecho disciplinario, “aquel (el monarca) podía hacer lo que le viniera en gana con éste (el funcionario): porque se estaba frente a un ámbito libre de derecho, un ámbito que no estaba reglado, que no estaba cubierto por lo jurídico; era un ámbito interno que pertenecía a la potestad exclusiva del monarca”²⁵. En otras palabras, era un ámbito fuera de la esfera del control.

Es en esta época en la cual doctrinariamente comenzó a hablarse y justificarse la actuación estatal en las especiales relaciones de sujeción, y, por lo tanto, comenzó a permitirse la sanción al funcionario, por el solo hecho de que “se quebrantase a la obediencia y fidelidad debidas”²⁶.

Esta es una de las características del derecho disciplinario que se han mantenido a lo largo del tiempo, y que justifican en el día de hoy la diferenciación con los principios del derecho penal. En ese sentido, a diferencia del ámbito penal en el cual la sanción se establece ante la contravención de un bien jurídico protegido, “al no ocuparse el Derecho Disciplinario de intereses jurídicos bajo la denominación dogmática de “bien jurídico”, el fundamento de su ilícito es el quebrantamiento sustancial de deberes funcionales”²⁷.

Ahora, retomando el análisis histórico, vemos que esta situación reproducida en el sistema de las monarquías constitucionales recién vino a modificarse con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, momento en el cual “la concepción del derecho disciplinario como un ámbito libre de derecho cambia”²⁸, tomando mayor predominancia el respeto por los derechos fundamentales de los individuos. En ese sentido, con el constitucionalismo moderno “ya no es posible dejar librada a la voluntad

²⁵ GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos. 2004. Op. Cit., p. 138.

²⁶ *Íbid.*

²⁷ GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos. 2012, Op. Cit., p. 60.

²⁸ GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos. 2004. Op. Cit., p. 146.

del ciudadano que acepta la vinculación con la administración pública, a través de un acto condición, la aplicación discrecional y arbitraria del derecho disciplinario”²⁹.

Como hemos visto, el derecho disciplinario, respaldado en la doctrina de la especial relación de sujeción, ha evolucionado desde una sumisión absoluta del interés individual al interés estatal (o real, en su momento) a una justificación de la diferenciación en el trato por la existencia de un vínculo estatutario, pero con respeto a los derechos fundamentales del funcionario público.

En otras palabras, actualmente se busca lograr un equilibrio entre el interés común y público y los intereses individuales, no permitiéndose utilizar la institución como “una varita mágica que permita fijar límites específicos a los derechos fundamentales por el solo hecho de que una determinada persona esté inserta en alguno de los supuestos de relación de sujeción especial”³⁰.

En ese sentido, “ni pueden sacrificarse los derechos fundamentales en aras de la relación de sujeción especial, ni la función de ésta puede ser imposibilitada por aquellos. Debe lograrse una coordinación proporcional que dote de eficacia óptima a ambos. Por ello las relaciones de referencia deben verse también "a la luz de los derechos fundamentales" y la observancia de los derechos fundamentales está ordenada en el marco de lo posible, también si ello conlleva para las autoridades administrativas cargas o complicaciones”^{31 32}.

Vale la pena mencionar que la doctrina de las especiales relaciones de sujeción ha comenzado a ser abandonada en países con relevante desarrollo en materia de

²⁹ *Íbid.*, p. 146.

³⁰ BRAGE, Joaquín. Limitaciones específicas a los derechos fundamentales en las relaciones de especial sujeción. *Panóptico*. Observatorio Penitenciario, p. 7. [en línea] < <https://www2.uned.es/dpto-derecho-politico/brage.pdf> > [última consulta: 19 de enero de 2019].

³¹ *Íbid.*, p. 8.

³² En la actualidad, “en otras palabras, lo que se busca es legislar según reglamentos, previamente autorizados legalmente, ejecutar a través de expedientes y emitir sanciones, al presumir la potestad disciplinaria, pero condicionada al deber de respetar los derechos fundamentales de los funcionarios públicos”. NOGUERA DUQUE, Edwin Alberto y MONÁ GALVIS, Juan Camilo. 2018. Alcances y limitaciones de la relación especial de sujeción de los servidores públicos en Colombia frente al derecho disciplinario. Artículo de reflexión presentado para optar al título de Abogado. Bello, Facultad de Derecho de la Universidad de San Buenaventura, Colombia, p. 12.

derecho disciplinario, como Colombia y España. Así, se ha intentado sustituir por otras teorías³³, o derechamente suprimirla, considerando su pasado absolutista y justificador de injusticias en contra de los funcionarios (o cualquier persona que se encontrare ante una relación de este tipo con el Estado)³⁴.

3. Las especiales relaciones de sujeción en Chile

En nuestro país, como adelantamos en su momento y como veremos con profundidad a lo largo de esta Memoria, la idea de la especial relación de sujeción y el interés general han sido utilizados por la jurisprudencia administrativa con el objetivo de justificar la diferenciación en la relación entre el funcionario y el Estado; y en particular, el incumplimiento de los plazos legales por parte de la Administración del Estado en la substanciación de los procedimientos disciplinarios, vulnerando así los derechos fundamentales de los funcionarios; en especial, el derecho a ser juzgado en un plazo razonable y sin dilaciones indebidas.

Si bien la jurisprudencia no explicita la utilización de esta teoría, en sus pronunciamientos se puede apreciar un espíritu justificador de tales limitaciones, como analizaremos con detención en su momento. Esto demuestra la importancia que ha tenido la Contraloría en el establecimiento de los criterios e interpretaciones respecto de la relación funcionaria.

³³ Por ejemplo, se ha argumentado que la utilización de la teoría de la sujeción especial resulta innecesaria, pudiendo obtenerse los mismos resultados a partir de otras teorías, tales como la teoría de la limitación de derechos. APARICIO, Emilio. 2017. Las relaciones de sujeción especial, p. 2. [en línea] <<https://indubioproadministrado.wordpress.com/2017/06/25/las-relaciones-de-sujecin-especial/>> [última consulta: 19 de enero de 2019].

³⁴ Véase PRIETO ÁLVAREZ, Tomás. 2009. La Encrucijada actual de las relaciones especiales de sujeción. Revista de Administración Pública, ISSN 0034-7639, número 178, Madrid, enero- abril 2009, p. 218.

C. El derecho disciplinario como manifestación de la potestad sancionatoria del Estado

1. La potestad sancionatoria del Estado

Si bien no constituye el objetivo de esta investigación el análisis de las interrogantes respecto a la existencia y justificación de la potestad sancionatoria del Estado, el estudio de la sanción administrativa resulta necesario en nuestro caso para comprender a cabalidad la ubicación de la sanción disciplinaria en el sistema sancionatorio, y, sobre todo, su finalidad.

La sanción administrativa ha sido definida en la doctrina como “aquella retribución negativa prevista por el ordenamiento Jurídico e impuesta por una Administración Pública por la comisión de una infracción administrativa”³⁵. Lo anterior, desarrollado por el profesor Bermúdez, se compone de distintos elementos, entre ellos, y para lo que nos interesa, que el sancionado haya “sido considerado responsable de las consecuencias derivadas de la comisión de una infracción administrativa”^{36 37}.

Ahora, mucho se ha discutido en la doctrina acerca de su justificación, y, sobre todo, de sus límites, realizando un paralelo con las instituciones del derecho penal. Sin embargo, es patente que la actividad de la Administración del Estado y las medidas que adopta para el cumplimiento de sus fines difieren en cuanto a su intensidad dependiendo del ámbito en que se encuentre.

³⁵ BERMUDEZ, Jorge. 1998. Elementos para definir las sanciones administrativas. Revista Chilena de Derecho, Número Especial, p. 326.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Para Bermúdez, los elementos que integran el concepto de sanción administrativa son: 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.

En ese sentido, y como se estudiará más adelante, las distintas manifestaciones de la potestad sancionatoria del Estado tendrán distintos límites dependiendo de la finalidad de la sanción, los bienes jurídicos protegidos, y la mayor o menor penetración en la esfera jurídica de los particulares. Así se ha entendido por parte de la doctrina, al realizar un análisis “escalonado” de las sanciones administrativas.

Según el profesor Eduardo Cordero, el primer escalón lo constituye el régimen sancionador penal, el cual, debido a la gravedad de las sanciones a aplicar (se encuentra en juego la libertad de las personas), está “sujeto a una serie de formas y ritualidades que hacen más estricto el ejercicio de esta forma de potestad punitiva”³⁸.

Por otra parte, en el siguiente escalón se encuentran las sanciones que aplica la propia Administración, “sujetas a un sistema de principios y garantías más atenuados o “matizados” que se debe respetar en el respectivo procedimiento administrativo sancionador”³⁹.

Como se entiende de lo recién transcrito, la potestad sancionatoria posee diversas manifestaciones, siendo la más gravosa para el sancionado, por cierto, la que emana del derecho penal. Sin embargo, la historia nos ha demostrado que la potestad sancionatoria del Estado debe tener límites, por lo que cualquiera de sus manifestaciones debe venir aparejada de las respectivas garantías mínimas, adecuadas al procedimiento correspondiente⁴⁰.

Es este contexto el que nos servirá de base para analizar la potestad disciplinaria del Estado, como manifestación de su potestad sancionadora.

³⁸ CORDERO QUINZACARA, Eduardo. 2013. Concepto y Naturaleza de las Sanciones Administrativas en la Doctrina y Jurisprudencia Chilena. Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, Año 20 - N°1, p. 83.

³⁹ *Íbid.*

⁴⁰ La relación entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, y las discusiones acerca de sus respectivas identidades como manifestaciones del *ius puniendi* estatal han sido profusamente estudiados por la doctrina, por lo que no serán tratados en esta oportunidad. Para profundizar, consultar el trabajo de LETELIER, Raúl; CORDERO, Eduardo; CURY, Enrique, entre otros.

2. El Derecho Disciplinario y la potestad sancionatoria del Estado

El derecho disciplinario se enmarca justamente en este sistema, concibiéndose como una manifestación de la potestad sancionatoria del Estado. Sin embargo, como ya hemos visto, y como profundizaremos más adelante, los fines de esta rama del derecho justifican una diferenciación con las otras manifestaciones del *ius puniendi estatal*.

Como lo ha indicado la Corte Constitucional de Colombia, “El ejercicio de la potestad disciplinaria es una de las más importantes manifestaciones del *ius puniendi estatal*, la cual tiene como objetivo fundamental prevenir y sancionar aquellas conductas que atenten contra el estricto cumplimiento de los deberes que se imponen a los servidores públicos u obstaculicen el adecuado funcionamiento de la administración pública, es decir, la potestad disciplinaria corrige a quienes en el desempeño de la función pública contraríen los principios de eficiencia, moralidad, economía y transparencia, entre otros, que necesariamente deben orientar su actividad. En ese orden de ideas, es claro que la potestad disciplinaria del Estado es expresión de dicha naturaleza sancionadora”⁴¹.

Sin embargo, como ya adelantamos, en el análisis del derecho disciplinario y su fundamento se deben tener en cuenta las distinciones con otras manifestaciones del *ius puniendi*, principalmente en relación con el derecho penal.

En primer lugar, esta diferenciación se justifica por los bienes jurídicos que se buscan proteger en ambas instancias. Como se ha dicho en la doctrina, “el Derecho Disciplinario busca proteger el actuar del Estado frente al cumplimiento de los fines del mismo, los cuales necesariamente repercuten en la sociedad. Así mismo, el Derecho

⁴¹ Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia. Causa Rol C-028/06, de fecha 26 de enero de 2006, consideración N°6.1.

Penal busca proteger los bienes jurídicos propios de la persona, tales como la vida, la libertad, la dignidad, el patrimonio económico, etc.”⁴².

Esta diferenciación se manifiesta también en los intervinientes en los procedimientos. A diferencia de lo que ocurre en el Derecho Penal, en donde interviene un defensor, el Ministerio Público, el Juzgado de Garantía, el Tribunal Oral en lo Penal, entre otros que garantizan la imparcialidad, la presunción de inocencia, y las distintas garantías del debido proceso, las características del procedimiento disciplinario lo posicionan como un procedimiento de rasgos inquisitorios, en el cual es el mismo Estado el que sanciona a los funcionarios públicos por las infracciones funcionarias, siendo juez y parte en un procedimiento en el cual las garantías individuales de los funcionarios se ven atenuadas o matizadas en relación con el interés público del Estado.

Como hemos visto, el derecho disciplinario se enmarca en la potestad sancionatoria del Estado, y sin perjuicio de las diferenciaciones que deben realizarse entre las distintas manifestaciones del *ius puniendi*, consideramos que existen ciertas instituciones comunes que justifican su adecuación, no solo desde el plano sustantivo, sino también desde lo procedimental.

⁴² CORONEL RIAÑO, Mónica. 2015. ¿Es realmente el derecho disciplinario una rama autónoma del derecho penal? Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Facultad de Posgrados, Especialización Derecho Sancionatorio, p. 12.

D. Los procedimientos disciplinarios

1. La responsabilidad disciplinaria

El funcionamiento de la Administración de Estado supone que exista un orden para el cumplimiento de sus objetivos. Así, el buen funcionamiento de la Administración dependerá de que los funcionarios públicos respeten los principios esenciales de su función, y que, por lo tanto, actúen con responsabilidad, lo cual implica responder ante las infracciones que le son imputables en el cumplimiento de su labor.

En relación con lo anterior, la doctrina ha definido la responsabilidad disciplinaria como “la que se ocasiona por la vulneración de las obligaciones propias del status funcional y que es exigida y sancionada por la propia Administración de que depende el funcionario”⁴³.

En otras palabras, la responsabilidad disciplinaria surge como corolario de las infracciones cometidas por los funcionarios públicos en el ejercicio de su función, y es el Estado, a través de un procedimiento reglado por la ley, quien debe hacerlo valer en contra de los funcionarios respectivos.

En cuanto a su finalidad, se ha dicho que la responsabilidad disciplinaria permite “velar por el estricto y cabal cumplimiento del régimen de deberes aplicable al personal de la Administración del Estado, y mantener la disciplina en el marco del desempeño de las funciones públicas. Constituye así una verdadera forma de protección de la Administración pública frente a los funcionarios y actuaciones internas que pueden ser contrarias a su correcto funcionamiento; busca en último término preservar la

⁴³ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. 2004. Principios de Derecho Administrativo General, tomo I, edición 2004, reimpresión 2006. Madrid, Editorial Iustel. p. 803.

existencia de organizaciones fundamentales para el desarrollo de la colectividad nacional”⁴⁴.

Sumado a lo anterior, consideramos que la responsabilidad disciplinaria también constituye una forma de protección para los funcionarios públicos, los cuales solo podrán ser sancionados si son responsables, y siempre con un procedimiento previo legalmente tramitado.

En suma, la responsabilidad disciplinaria es el fundamento y la concreción de la potestad sancionatoria del Estado en el derecho disciplinario, y, si bien implica que la Administración pueda imponer sanciones a los funcionarios públicos, para su determinación se deberán respetar ciertos principios y garantías individuales.

2. Principios de la responsabilidad disciplinaria

Si bien en lo sucesivo se ahondará en lo relacionado con los principios que sustentan el derecho y la responsabilidad disciplinaria, resulta relevante realizar una primera aproximación, con el fin de comprender las bases según las cuales deben tramitarse los procedimientos disciplinarios.

En relación con lo anterior, el profesor Gabriel Celis ha indicado que constituyen principios del derecho disciplinario los siguientes^{45 46}:

- El debido proceso
- El principio de legalidad
- La irretroactividad de las normas sancionadoras

⁴⁴ MONTERO CARTES, Cristián. 2015. Responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos: un estudio introductorio. Revista de Derecho Público - Vol. 82, 1° Sem. 2015, p. 118.

⁴⁵ CELIS DANZINGER, Gabriel, Op. Cit., p. 147.

⁴⁶ No constituye el objeto de este trabajo el estudio de los otros principios aplicables a la responsabilidad disciplinaria distintos al debido proceso, por lo que no se tratarán en profundidad.

- La prohibición de la doble incriminación
- La proporcionalidad de las sanciones
- La independencia de las responsabilidades

Por lo tanto, si bien los principios recién indicados tienen una aplicación y un contenido especial en la responsabilidad disciplinaria -por el hecho de estar el funcionario afecto a una relación especial de sujeción- la autoridad superior del servicio, y todos los intervinientes en la sustanciación de los procedimientos disciplinarios, deberán tenerlos en consideración.

Ahora, teniendo como base todo lo anteriormente analizado, corresponde preguntarnos acerca de los límites de la responsabilidad disciplinaria y sus procedimientos sancionatorios, en los cuales se busca hacer prevalecer el interés general, pero que, en ciertos casos, provoca una grave vulneración de los derechos de los funcionarios públicos. Para esto, revisaremos brevemente los procedimientos disciplinarios incorporados en el Estatuto Administrativo para la determinación de la responsabilidad disciplinaria, principalmente en relación con los plazos legales para sustanciar el procedimiento.

3. Tipos de procedimientos disciplinarios

3.1. El Sumario Administrativo

3.1.1. Concepto

El sumario administrativo es un procedimiento disciplinario por medio del cual se busca determinar la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, derivada de infracciones de mayor gravedad respecto de sus obligaciones y

prohibiciones funcionarias. El sumario es un procedimiento formal y escriturado, en el cual se permite imponer cualquiera de las sanciones establecidas en el Estatuto Administrativo, incluyendo la destitución del funcionario.

Así lo ha indicado también la doctrina, definiéndolo al sumario administrativo como “un proceso que siempre es escrito, de mayor extensión -20 días de duración, con posibilidad de extenderse a 60 días-, se utiliza para investigar hechos que tipifiquen infracciones graves y por su intermedio se puede aplicar el máximo castigo disciplinario”⁴⁷.

3.1.2. Características

De las definiciones recién explicitadas podemos distinguir ciertas características distintivas del sumario administrativo:

- Es un procedimiento escrito.
- Es de lato conocimiento, porque tiene una duración ordinaria de 20 días y máxima de 60 días (artículo 129° del Estatuto Administrativo).
- “Es un proceso complejo, porque durante su desarrollo pueden disponerse dos medidas especiales: la suspensión preventiva⁴⁸ y la destinación transitoria del inculpado^{49 50}.
- Por la gravedad de las infracciones, permite aplicar cualquiera de las sanciones establecidas en los artículos 121° y siguientes del Estatuto Administrativo (censura, multa, suspensión del empleo desde treinta días a tres meses, y destitución).

⁴⁷ SILVA CIMMA, Enrique. 1993. Op. Cit., p. 211.

⁴⁸ La suspensión preventiva consiste en alejar temporalmente al inculpado de todo ejercicio del empleo o cargo público que sirve con el objeto de asegurar el éxito de la investigación. Véase Íbid, p. 224.

⁴⁹ La destinación transitoria del inculpado consiste en alejar temporalmente al inculpado de su empleo habitual desplazándolo a otro cargo de la misma institución y ciudad. Véase Íbid.

⁵⁰ Íbid, p. 219.

3.1.3. Etapas y plazos⁵¹

El sumario administrativo consta de siete grandes etapas^{52 53}:

1. Etapa indagatoria

En esta fase, luego de instruirse el sumario administrativo en contra del funcionario público, y designado el fiscal y el actuario del procedimiento, se inicia la etapa indagatoria, la cual busca acreditar los hechos que constituyen infracciones administrativas, individualizando a los eventuales inculpados en los hechos y determinando su grado de participación en estos últimos⁵⁴.

En otras palabras, esta etapa tiene como objetivo “la acreditación de los hechos que tipifican las infracciones administrativas que se investigan; a la individualización del o de los inculpados y determinación de su grado de participación, precisando, además, las circunstancias atenuantes y/o agravantes que rodeen sus conductas”⁵⁵.

⁵¹ Las etapas del sumario administrativo se encuentran reguladas en los artículos 121° y ss. del Estatuto Administrativo.

⁵² Gabriel Celis realiza una explicación esquemática de las etapas de los procedimientos disciplinarios. Utilizaremos la estructura planteada por el autor para explicar las etapas tanto de los sumarios administrativos como de las investigaciones sumarias. Para profundizar en esto último, CELIS DANZINGER, Gabriel. 2016. Op. Cit., p. 194 y siguientes.

⁵³ A su vez, Silva Cimma distingue las siguientes etapas en la tramitación de un sumario administrativo: la instalación de la fiscalía; la etapa indagatoria; la etapa acusatoria; la etapa informativa al jefe superior, y la etapa resolutive y de reclamación contra la medida disciplinaria aplicada. SILVA CIMMA, Enrique. 1993, Op. Cit., p. 219.

⁵⁴ CELIS DANZINGER, Gabriel. 2016. Op. Cit., p. 209.

⁵⁵ SILVA CIMMA, Enrique. 1993, Op. Cit., p. 220.

1.1. Plazos legales

El artículo 129° del Estatuto Administrativo establece que “La investigación de los hechos deberá realizarse en el plazo de veinte días al término de los cuales se declarará cerrada la investigación y se formularán cargos al o a los afectados o se solicitará el sobreseimiento, para lo cual habrá un plazo de tres días. En casos calificados, al existir diligencias pendientes decretadas oportunamente y no cumplidas por fuerza mayor, se podrá prorrogar el plazo de instrucción del sumario hasta completar sesenta días, resolviendo sobre ello el jefe superior de la institución, el Secretario Regional Ministerial o el Director Regional de servicios nacionales desconcentrados, según corresponda”⁵⁶.

Respecto a lo anterior, resulta relevante para nuestro estudio del incumplimiento de los plazos, el hecho de que “la jurisprudencia administrativa (...) ha declarado que el plazo de 20 días iniciales con un máximo de 60, sólo se refiere a la investigación de los hechos y hasta el cierre del proceso, de manera que no comprende las demás diligencias y actuaciones que deban realizarse con posterioridad a dicho trámite, y que al respecto deben considerarse sobre la materia los criterios jurisprudenciales acerca del incumplimiento de los plazos en el ámbito administrativo (dictamen N°11.775 de 1962)”⁵⁷. Profundizaremos en esto en el apartado sobre el problema de los plazos en el derecho disciplinario.

⁵⁶ Todos los subrayados son nuestros, salvo se exprese lo contrario.

⁵⁷ SILVA CIMMA, Enrique. 1993, Op. Cit., p. 221.

2. Etapa acusatoria

Como indica el artículo 129° del Estatuto Administrativo, recién transcrito, una vez cerrada la investigación, el fiscal debe proponer el sobreseimiento o la formulación de cargos, según corresponda con los antecedentes reunidos en el procedimiento.

Por una parte, el sobreseimiento tiene lugar cuando, de los antecedentes de la investigación, no hay mérito para formular cargos al funcionario, cuestión que se produce “cuando no es posible acreditar la existencia de los hechos constitutivos de la infracción estatutaria investigada y/o cuando no se ha podido individualizar al o a los responsables de tales conductas”⁵⁸. Esta proposición del fiscal debe ser aprobada por la autoridad administrativa respectiva.

Por el otro lado, en esta etapa se podrán formular cargos cuando en la etapa investigativa se haya acreditado que las infracciones imputadas existen, y se encuentre acreditada la participación del o los inculpados.

2.1. Plazos legales

El plazo para formular cargos al o a los afectados o para solicitar el sobreseimiento del funcionario es de tres días desde el cierre de la investigación.

⁵⁸ *Íbid.*, p. 225.

3. Etapa de defensa

En esta etapa, el afectado tiene derecho a presentar sus descargos y alegaciones, solicitando al fiscal la rendición de pruebas o diligencias probatorias.

3.1. Plazos legales

El artículo 132° del Estatuto Administrativo establece que “El inculpado será notificado de los cargos y tendrá un plazo de cinco días contado desde la fecha de notificación de éstos para presentar descargos, defensas y solicitar o presentar pruebas. En casos debidamente calificados, podrá prorrogarse el mismo por otros cinco días, siempre que la prórroga haya sido solicitada antes del vencimiento del plazo. Si el inculpado solicitare rendir prueba, el fiscal señalará plazo para tal efecto, el que no podrá exceder en total de veinte días”.

4. Etapa informativa a la autoridad superior

En esta etapa el fiscal, contestados los cargos por el afectado, en silencio del inculpado, o vencido el plazo del periodo de prueba, emite un dictamen conocido como la “vista fiscal”, por medio del cual propone la absolución o la sanción que, a su juicio y de los antecedentes obtenidos, corresponda aplicar.

4.1. Plazos legales

El fiscal debe emitir el dictamen dentro del plazo de cinco días desde que se contesten los descargos o venza el plazo del periodo de prueba.

Como señala Silva Cimma, este plazo se cuenta desde momentos diferentes según la actitud que haya tomado el inculpado: “a) si guarda silencio y no formula descargos, el plazo se cuenta a partir de la fecha en que expira el término para evacuar los descargos; b) si formula descargos, el término de cinco días se cuenta desde que se recepcionan las defensas, y c) si se defiende y solicita diligencias probatorias, el término para que se confeccione el dictamen fiscal corre desde que vence el periodo de prueba fijado al efecto”⁵⁹.

5. Etapa resolutive

Luego de emitido el dictamen por el fiscal, este eleva los antecedentes del sumario a la autoridad superior de la institución, la cual debe dictar una resolución por medio de la cual se tome alguna de las siguientes decisiones: ordenar la reapertura del sumario para completar la investigación, absolver al inculpado, o aplicar una sanción disciplinaria.

⁵⁹ *Íbid.*, p. 227.

5.1. Plazos legales

La resolución de la autoridad superior de la institución debe ser dictada dentro del plazo de cinco días desde que se eleven los antecedentes por el fiscal.

6. Etapa de impugnación

El funcionario afectado por una medida disciplinaria puede interponer un recurso de reposición con apelación en subsidio en contra de la resolución que le impuso la sanción, además de poder “hacer uso del derecho de reclamación general ante la Contraloría General que por la causal de vicio del procedimiento contempla el artículo 154 de la Ley N°18.834”⁶⁰.

6.1. Plazos legales

Según lo dispuesto en el inciso final del artículo 135° del Estatuto Administrativo, “los recursos deberán ser fundados e interponerse en el plazo de cinco días, contado desde la notificación, y deberán ser fallados dentro de los cinco días siguientes”.

Respecto al derecho de reclamación general ante la Contraloría, según lo dispuesto en el artículo 154° del Estatuto Administrativo, el funcionario afectado podrá interponer la reclamación dentro del plazo de 10 días hábiles contados desde que tuvieron

⁶⁰ *Íbid.*, p. 230.

conocimiento de la situación, resolución o actuación que dio lugar al vicio de que se reclama.

A su vez, la Contraloría deberá resolver el reclamo, previo informe del jefe superior, Secretario Regional Ministerial o Director Regional de servicios nacionales desconcentrados, según el caso, el cual deberá ser emitido dentro de los diez días hábiles siguientes a la solicitud que le formule la Contraloría. Vencido este plazo, con o sin el informe, la Contraloría procederá a resolver el reclamo, para lo cual dispondrá de veinte días hábiles.

7. Etapa de ejecución

Según lo dispuesto en el artículo 136° del Estatuto Administrativo, y lo indicado por la doctrina, “transcurridos los plazos para la interposición de recursos o resueltos estos por la superioridad que corresponda, la autoridad competente, esto es, la misma entidad facultada para determinar la medida o la absolución, tiene un plazo de cinco días hábiles para dictar el acto terminal”⁶¹.

Es importante recordar que el acto administrativo terminal que impone una sanción disciplinaria, sea o no expulsiva, deberá ser tomado de razón por la Contraloría General de la República (o “Contraloría”).

La sanción disciplinaria surte efectos “desde la data en que se notifique a la afectada la total tramitación del decreto o resolución que las ordena aplicar”⁶².

⁶¹ CELIS DANZINGER, Gabriel. 2016. Op. Cit., p. 238.

⁶² *Íbid.*, p. 244.

7.1. Plazos legales

Como se desprende de la cita recién transcrita, luego de fallados los recursos o vencido el plazo para interponerlos, la autoridad competente posee un plazo de cinco días para dictar el acto terminal.

3.2. La Investigación Sumaria

3.2.1. Concepto

La investigación sumaria⁶³ es un procedimiento disciplinario establecido en el Estatuto Administrativo, que tiene por objeto la investigación de infracciones de menor gravedad cometidas por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. Constituye un procedimiento verbal, breve y simplificado, por medio del cual se permite imponer las sanciones establecidas en el Estatuto Administrativo, salvo la medida de destitución, la cual se reserva para el procedimiento del Sumario Administrativo⁶⁴.

⁶³ Las características y etapas de la Investigación Sumaria se encuentran reguladas en los artículos 120° y 121° del Estatuto Administrativo.

⁶⁴ Salvo que la ley lo establezca expresamente.

3.2.2. Características

De lo recién explicado podemos desprender las siguientes características del procedimiento de investigación sumaria:

- Es un procedimiento breve y simplificado
- Es fundamentalmente verbal
- Permite interponer sanciones disciplinarias no expulsivas (amonestación, censura y suspensión del empleo), salvo excepciones.

3.2.3. Etapas y plazos

La investigación sumaria contiene las mismas etapas que el sumario administrativo, pero con características especiales, referidas a los intervinientes y plazos legales:

1. Etapa indagatoria

Luego de la designación del fiscal que llevará a cabo la investigación⁶⁵ se inicia la etapa indagatoria, la cual busca verificar la existencia de los hechos, los responsables y la participación de estos, tal como lo establece el artículo 120° del Estatuto Administrativo.

⁶⁵ A diferencia del sumario administrativo, en la investigación sumaria no se designa un actuario.

1.1. Plazos legales

Según lo indicado en el artículo 120° del Estatuto Administrativo, la investigación no puede extenderse del plazo de cinco días. Además, “si en dicho periodo no es posible dar término a aquella, deberá elevarse el proceso a sumario administrativo”⁶⁶.

Misma situación sucede en el caso en que, en el transcurso de la investigación, se constate que los hechos revisten de una mayor gravedad, caso en el cual se pondrá término a la investigación sumaria y se proseguirá mediante un sumario administrativo, como lo expresa el artículo 121° del Estatuto Administrativo.

2. Etapa acusatoria

Como se indica en el inciso tercero del artículo 120° del Estatuto Administrativo, vencido el plazo para la investigación, al igual que en el sumario administrativo, el fiscal deberá formular cargos, si procediere, o sobreseer al funcionario involucrado.

2.1. Plazos legales

A diferencia del sumario administrativo, en el cual el fiscal posee un plazo de tres días para formular cargos desde el cierre de la investigación, en el caso de la investigación sumaria la ley solo establece que “Al término del señalado plazo (de la investigación) se formularán cargos, si procedieren”.

⁶⁶ CELIS DANZINGER, Gabriel, Op. Cit., p. 251.

3. Etapa de defensa

Al igual que en el sumario administrativo, el afectado tiene derecho a presentar sus descargos y alegaciones, solicitando al fiscal la rendición de pruebas o diligencias probatorias.

3.1. Plazos legales

El Estatuto Administrativo establece que el afectado cuenta con un plazo de dos días para evacuar sus descargos, contados desde la fecha de notificación de los cargos.

Además, como se señala en el inciso cuarto del artículo 120° del Estatuto Administrativo, en el caso en que el inculpado solicite rendir prueba sobre los hechos, “el investigador señalará un plazo para rendirla, el cual no podrá exceder de tres días”.

4. Etapa informativa a la autoridad superior

En esta etapa, vencido el plazo para evacuar los descargos y presentar pruebas por parte del inculpado, el fiscal emite la “vista fiscal”, el cual contiene “la relación de los hechos, los fundamentos y conclusiones a que se hubiere llegado, formulando la proposición que estimare procedente”⁶⁷. Es decir, tomando en cuenta los antecedentes

⁶⁷ Artículo 120° inciso quinto del Estatuto Administrativo.

recogidos en las etapas anteriores del procedimiento, propone una sanción o la absolución del o los funcionarios inculpados.

4.1. Plazos legales

La ley establece que, vencido el plazo para evacuar los descargos y presentar las pruebas, la vista fiscal debe emitirse dentro del plazo de dos días.

5. Etapa resolutive

Al igual que en el sumario administrativo, la autoridad que ordenó la instrucción de la investigación sumaria recibe los antecedentes de parte del fiscal y dicta la resolución respectiva por medio de la cual impone una sanción o absuelve a los inculpados (recordemos que en este procedimiento no se puede imponer la sanción de destitución, salvo excepciones).

5.1. Plazos legales

El inciso penúltimo del artículo 120° del Estatuto Administrativo establece que “Conocido el informe o vista, la autoridad que ordenó la investigación sumaria dictará la resolución respectiva en el plazo de dos días”.

6. Etapa de impugnación

Contra la decisión de la autoridad que impone la sanción disciplinaria el funcionario afectado puede interponer un recurso de reposición ante quien impuso la sanción, con apelación en subsidio⁶⁸ en contra del jefe superior de la institución.

6.1. Plazos legales

Según lo dispuesto en el inciso final del artículo 120° del Estatuto Administrativo, el plazo para interponer el recurso de reposición con apelación subsidiaria es de dos días. Asimismo, la autoridad competente también tendrá dos días para resolver los recursos, tanto el de reposición como el de apelación.

7. Etapa de Ejecución

Al igual que en el caso de los sumarios administrativos, vencidos los plazos para interponer los recursos o resueltos estos, la autoridad competente debe dictar la resolución de término, la cual debe ser tomada de razón por la Contraloría.

⁶⁸ La apelación solo procederá en caso de que la medida haya sido aplicada por otra autoridad.

CAPÍTULO 2: LOS PLAZOS EN EL DERECHO DISCIPLINARIO

A. Naturaleza jurídica de los plazos

A modo de aterrizar el problema de la dilación de los procedimientos disciplinarios, conviene analizar la estructura y naturaleza de los plazos en el derecho administrativo, y, sobre todo, en el derecho disciplinario.

En ese sentido, vemos que en el derecho administrativo la regla general está dada por lo indicado en el artículo 25° de la Ley N°19.880, que “Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado” (en adelante “LPA”), el cual indica, para el cómputo de los plazos en el procedimiento administrativo, que “Los plazos de días establecidos en esta ley son de días hábiles, entendiéndose que son inhábiles los días sábados, los domingos y los festivos”.

Ahora, en los procedimientos disciplinarios, la regla anterior se complementa y reafirma con lo establecido en el artículo 139° del Estatuto Administrativo, que establece que “Los plazos señalados en el presente título⁶⁹ serán de días hábiles”.

En ese sentido, y a falta de regla especial, los procedimientos disciplinarios reglados por el Estatuto Administrativo se rigen por lo establecido en la LPA; es decir, el cómputo de sus plazos deberá considerar días hábiles sólo de lunes a viernes.

En relación con lo anterior, siendo los plazos establecidos en el Estatuto Administrativo de naturaleza legal, y no existiendo regla especial, debemos preguntarnos si en los procedimientos en estudio corresponde aplicar supletoriamente la regla establecida en el artículo 64° del Código de Procedimiento Civil referida a los plazos fatales, vale decir, que “la posibilidad de ejercer un derecho o la oportunidad

⁶⁹ Título V. De la Responsabilidad Administrativa.

para ejecutar el acto se extingue al vencimiento del plazo” o si, por el contrario, se pueden homologar dichas actuaciones a las reglas de los plazos judiciales y permitir su prórroga sin afectar la validez del acto.

Como veremos a continuación, la doctrina y la jurisprudencia administrativa le han otorgado un sentido distinto a los plazos en los procedimientos disciplinarios, lo cual amerita un estudio en profundidad.

B. El problema de los plazos en el derecho disciplinario

El problema de los plazos en el derecho disciplinario posee una justificación desde el punto de vista jurídico y político: al encontrarse en cumplimiento de una función pública, mediante la cual se busca el bien común, la validez de los actos de la Administración del Estado no se ve afectada por el incumplimiento de los plazos legales. Teniendo lo anterior como justificación, la jurisprudencia administrativa se ha centrado en defender la validez de los actos dictados fuera de plazo por la Administración, sin hacerse cargo de los perjuicios que la dilación del procedimiento le acarrea al funcionario afectado.

Sobre esto, es importante indicar que el Estatuto Administrativo establece que solo los vicios del procedimiento que tengan influencia decisiva en los resultados del sumario, afectarán la legalidad de la resolución que aplica la medida disciplinaria⁷⁰.

En ese sentido, la Contraloría en diversos dictámenes ha argumentado que la dilación del procedimiento no constituye un vicio que tenga una influencia decisiva en los resultados de los procedimientos disciplinarios.

⁷⁰ El artículo 138° del Estatuto Administrativo establece: “Los vicios de procedimientos no afectarán la legalidad de la resolución que aplique la medida disciplinaria, cuando incidan en trámites que no tengan una influencia decisiva en los resultados del sumario”.

Para ejemplificar, en el Dictamen N°22.516-2017, el órgano contralor indicó que “dicho retardo (en la tramitación del sumario) no constituye, por sí solo, un vicio que incida en la validez de tal proceso disciplinario, por cuanto no recae en un aspecto esencial del mismo. Sin embargo, conforme se ha declarado en el dictamen N°6.789, de 2016, de esta procedencia, la excesiva dilación en la sustanciación de un proceso sumarial puede originar la responsabilidad administrativa de quien o quienes ocasionaron ese retraso, lo que deberá ponderarse por la superioridad de esa institución policial para determinar si amerita la instrucción de un procedimiento sancionatorio”^{71 72}.

Así también lo han expresado los tribunales de justicia, por ejemplo, al indicar la Corte de Apelaciones de Concepción, en Causa Rol N°1.333-2014, que “la extensión del sumario más allá de los plazos legales carece de toda relevancia en la validez de la resolución impugnada por cuanto en nada influye en los resultados del sumario”⁷³. Es importante señalar que nada se expresa en esa causa acerca de los perjuicios que la demora le ocasiona al funcionario público, lo que demuestra la deficiencia en la protección de las garantías de este último.

Sobre esto, hay variados perjuicios que pueden provocarse en los funcionarios públicos por la dilación indebida de un procedimiento disciplinario, entre los que se encuentran la imposibilidad de postular a cargos, ascensos y beneficios funcionarios, afectaciones a la subsistencia económica de los funcionarios y sus familias, como consecuencia de la suspensión preventiva de las labores u otras medidas similares, afectaciones a la integridad psíquica como consecuencia de la inseguridad y la incertidumbre en los procedimientos, entre otros.

⁷¹ En el mismo sentido, Dictámenes N°6.789-2016, N°51.507-2014, N°22.079-1991, N°49.169-2015, N°68.694-2010, N°76.991-2013, entre otros, todos de Contraloría General de la República.

⁷² A mayor abundamiento, el Dictamen N°9.471-2001 de la Contraloría afianzó este punto, indicando que “los plazos que la ley confiere a la administración para emitir determinados actos o adoptar ciertas medidas no revisten, por lo general, el carácter de fatales, sin desmedro de las responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios públicos por el retraso en el cumplimiento de sus obligaciones, de suerte que los respectivos actos pueden válidamente emitirse con posterioridad a su vencimiento, sin que ello implique un vicio en el procedimiento de que se trata y que pueda invalidarlo”.

⁷³ Sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Concepción. Causa Rol N°1.333-2014, de fecha 25 de abril de 2014, considerando 14°.

Así por ejemplo, en el derecho peruano queda de manifiesto que la dilación provoca graves perjuicios a los funcionarios públicos afectados al procedimiento, pues, como se indicó por el Tribunal Constitucional peruano, “se (produjo) una dilación en el proceso administrativo disciplinario, la cual, junto con el agravante de una medida cautelar de abstención en el ejercicio del cargo sin goce de haber, ha producido al demandante un perjuicio a su estabilidad económica, así como a la subsistencia económica y alimentaria de su familia y de quienes de él dependen”⁷⁴.

Ahora, volviendo al análisis de la jurisprudencia administrativa, esta también se ha pronunciado respecto de la finalidad de los plazos para la Administración del Estado, estableciendo que estos solo buscan implantar un buen orden administrativo para el debido cumplimiento de las funciones por parte de los órganos de la Administración, pudiendo estos últimos cumplir sus actuaciones con una fecha posterior a la indicada en la ley o en los reglamentos⁷⁵.

Como se puede apreciar de la jurisprudencia recién citada, los plazos establecidos para la actuación de la Administración, si bien tienen el carácter de legales, no son fatales, por lo que su incumplimiento no afecta la validez del acto, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que puede imponérsele al funcionario por la dilación del procedimiento.

En el mismo sentido se ha manifestado la doctrina, indicando que “en el campo de la Administración Pública, y tratándose del ejercicio de competencias por parte de los órganos de la Administración, no existen en nuestra opinión plazos fatales. Ciertamente es que la Administración está obligada a actuar y, como norma general y evidentemente de buen servicio, deben respetarse los plazos que las normas señalan para que esas competencias se ejerciten, pero el transcurso de esos lapsos no inhabilita en manera alguna al órgano para tomar la decisión a que legalmente está obligado”⁷⁶.

⁷⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional de Perú. Causa Rol N°3.778-2004-AA, de fecha 25 de enero de 2005, considerando 14°.

⁷⁵ Dictamen N°957-2010 de la Contraloría General de la República.

⁷⁶ SILVA CIMMA, Enrique. 1993. Op. Cit., p. 90.

Así, en otras palabras, el argumento implica que el incumplimiento de los plazos “no afecta la validez de los actos de ejecución extemporánea, toda vez que en el efectivo cumplimiento de las mismas existe un interés general comprometido, con prescindencia de su oportunidad”⁷⁷.

En este punto nos encontramos contestes con lo indicado por Contraloría, pues consideramos que no resulta razonable invalidar un acto administrativo, que tiene efectos en función de un interés general, por el solo transcurso de un acotado plazo legal, aún más cuando en la Administración del Estado los recursos son especialmente limitados. Lo anterior, por supuesto, dentro de los límites de lo razonable y debido, como estudiaremos más adelante.

Además, debido a que, como hemos visto a lo largo de esta investigación, los funcionarios públicos se relacionan con la Administración del Estado a través de un vínculo estatutario, los principios y garantías de sus procedimientos sancionatorios deben tomar en cuenta esta diferenciación, lo cual se justifica por los fines de la Administración, que en muchos casos puede provocar una afectación de las garantías individuales de los funcionarios públicos.

Sobre esto, la doctrina también ha recalcado la necesidad de realizar un tratamiento diferente a los funcionarios públicos en el régimen administrativo sancionatorio, indicando que, en el caso del Derecho Disciplinario, en el cual el sujeto infractor se encuentra sujeto a una relación especial de sujeción con el Estado, se justifica una aplicación más flexible de los principios del Derecho Administrativo Sancionador⁷⁸.

Así también, como ha dicho la doctrina, las “relaciones derivadas de un estatuto especial y la regulación en la que cobran forma jurídica no podrían cumplir a menudo

⁷⁷ MONTERO CARTES, Cristián. 2012. ¿Los plazos de la Administración no son fatales?: Observaciones a propósito de una tesis. En: La Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional. (1927-2012), p. 406.

⁷⁸ ROMÁN CORDERO, Cristián. El Debido Procedimiento Administrativo Sancionador. Revista de Derecho Público, Volumen N°71, Estudios Derecho Administrativo, p. 192.

sus funciones en la vida de la Sociedad constituida, si se mantuviera para ellas el *estándar* general de los derechos fundamentales”⁷⁹.

Sin embargo, esta situación no puede constituir una excusa ni una justificación para la vulneración de las garantías de los funcionarios sujetos a un procedimiento disciplinario. Que el transcurso del plazo no constituya un vicio que afecte un aspecto esencial del procedimiento, y que la persona inculpada sea un funcionario público no significa de ninguna manera que no se afecten las garantías del debido proceso del funcionario; especialmente, el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable y sin dilaciones indebidas. En ese sentido, la posición adoptada por la Contraloría resulta “incompatible con el principio de servicialidad que rige la actividad estatal, pues genera incerteza para las personas afectadas con una decisión que deba adoptar un órgano de la Administración”⁸⁰.

Como lo ha indicado la doctrina, “todos los órganos del Estado, no ya solo el Poder Judicial sino también los órganos legislativos, ejecutivos y administrativos, tienen la obligación de respetar y promover este derecho (el debido proceso), asegurando su protección y su proyección en todos los ámbitos del quehacer público. Esto se traduce, pues, en el deber de todos los órganos del Estado de desplegar sus funciones con eficacia y eficiencia, en armonía con el carácter prestacional del derecho a un proceso dentro del plazo razonable o sin dilaciones indebidas, que vincula a todos los poderes públicos: judicial, ejecutivo y legislativo”⁸¹.

⁷⁹ HESSE, Conrado. “Significado de los derechos fundamentales”, en *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1996, p. 111. Citado en GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos. 2012. Op. Cit., p. 59.

⁸⁰ MONTERO CARTES, Cristián. 2012. Op. Cit., p. 406.

⁸¹ *Ibid.*, p. 407.

C. El incumplimiento de los plazos legales por parte de la Administración del Estado

Como lo adelantamos anteriormente, la Administración del Estado no le ha otorgado la importancia necesaria a las consecuencias derivadas del incumplimiento de los plazos en los procedimientos disciplinarios.

En relación con lo anterior, revisaremos a continuación casos de manifiesto incumplimiento de los plazos legales, y analizaremos la interpretación de la jurisprudencia nacional, tanto administrativa como judicial, acerca de esta situación.

1. Pronunciamientos de la jurisprudencia

La posición adoptada por la Administración del Estado y la jurisprudencia administrativa respecto a la naturaleza de los plazos en el derecho administrativo ha provocado que los procedimientos disciplinarios superen con creces su duración legal. Además, como vimos, la ley establece un plazo acotado para la tramitación de los procedimientos, buscando propender a la eficiencia y al buen funcionamiento de la Administración. En ese sentido, esta combinación de elementos provoca perjuicios tanto para la Administración como para los funcionarios.

Este problema ha sido analizado por la doctrina y la jurisprudencia. Por ejemplo, en el Dictamen N°37.199-2009, por medio del cual la Contraloría se pronunció respecto a la duración excesiva en la tramitación de un sumario administrativo, se estableció que “el proceso disciplinario de la especie se ordenó como investigación sumaria en septiembre de 2006 y, luego, se elevó a la condición de sumario administrativo en noviembre de 2006, extendiéndose la etapa indagatoria hasta marzo de 2008, con lo

que se excedieron latamente los términos establecidos en las disposiciones legales anotadas”.

Otro caso ejemplar de esta situación es el sumario administrativo al que hace referencia el Dictamen N°52.511-2013, en el cual un funcionario de Carabineros de Chile requería, como requisito de postulación para el sistema de traslado, no mantener sumarios pendientes en calidad de inculpado dentro de los últimos tres años. Sin embargo, en el año 2007 fue instruido un sumario en su contra, no habiéndose concluido a la fecha del Dictamen, es decir, en el año 2013. Por esta razón, “al no estar concluido (el sumario) no le permite cumplir con una de las exigencias establecidas por la autoridad institucional para postular al referido cambio de lugar de desempeño de sus labores”.

En el Dictamen ya individualizado, la Contraloría argumentó que “se observa un extenso período de sustanciación del sumario administrativo, lo que contraviene los principios de impulsión de oficio del procedimiento y de celeridad desarrollados en los artículos 8° de la aludida ley N°18.575 y 7° de la ley N°19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, respectivamente, por lo que Gendarmería de Chile deberá adoptar las medidas necesarias a fin de dar pronto término al proceso de que se trata”.

Mismo criterio se aprecia en el Dictamen N°29.456-2017, en el cual la Contraloría estableció que, debido a la dilación en la tramitación de un sumario administrativo, “Carabineros de Chile, en virtud de lo establecido en los artículos 3° y 8° de la ley N° 18.575, y 7° de la ley N° 19.880 -que imponen la obligación de actuar de propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, procurando rapidez y oportunidad en sus decisiones-, deberá adoptar, a la brevedad, las medidas tendientes a afinar el sumario por el que se consulta, como se señaló en el dictamen N° 6.010, de 2017, de este origen, emitido con ocasión de idéntico reclamo formulado por otro de los inculpados en el sumario de que se trata y, además, ponderar si corresponde investigar las eventuales responsabilidades disciplinarias que pudieren derivar de su tardanza,

informando de ello a esta Contraloría General en el plazo de 15 días contado desde la recepción del presente oficio”.

Esta situación también ha llegado a ser conocida por los tribunales, principalmente a través de recursos de protección. Un ejemplo de lo anterior se dio en la Causa Rol N°84.119-2015, conocida por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, en la cual, ante la dilación en el cierre de un sumario administrativo, que se estableció como pre-requisito para optar a realizar un importante examen, la Corte estableció que la actuación de la Administración vulneraba los derechos de la recurrente, puesto que esta, “En primer lugar, debió efectuar una denuncia por acoso sexual y laboral. Seguidamente, se debió enfrentar a una prolongación indebida de la indagación administrativa que se ordenó instruir. Adicionalmente, es reprobada, en dos ocasiones, en el examen práctico, y se le informa que la tercera opción que se le otorgó en forma extraordinaria, dependería del término del sumario administrativo, que a estas alturas parece interminable.

(...) En suma, la recurrente ya ha completado dos años de duro bregar contra un sistema que no resulta comprensible. No hay que ser experto para entender el estrago que todo esto ha causado en la persona de la recurrente doña P.V.S., que además ve con serios reparos el tercer examen que se le ha permitido rendir”⁸².

Lo descrito anteriormente constituye definitivamente un problema jurídico. Como se ha analizado en la doctrina, los procedimientos disciplinarios deben evitar los formalismos que sólo contribuyen a dilatar la determinación de la responsabilidad del funcionario, “con manifiesto olvido del interés público y de la Administración, y sin ningún fundamento de respeto a la defensa de los derechos del funcionario. Es por eso que el procedimiento administrativo disciplinario debe reunir, entre otras, las características de ser esencialmente ágil, dinámico, no puede perder de vista el fin público que subyace en la investigación (...)”⁸³.

⁸² Sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago. Causa Rol N°84.119-2015, de fecha 20 de enero de 2016.

⁸³ SILVA CIMMA, Enrique. 1993. Op. Cit., p. 87.

2. Análisis estadístico de la dilación de los procedimientos disciplinarios⁸⁴

Con el objetivo de reafirmar la situación recientemente explicada, se realizaron Solicitudes de Información a distintos órganos de la Administración del Estado, según lo establecido en el Título IV de la Ley N°20.285, sobre Acceso a la Información Pública.

Los resultados obtenidos confirmaron la situación que hemos venido analizando; es decir, que existe una dilación en la duración de los procedimientos disciplinarios.

Ahora, como adelantamos y como veremos con profundidad más adelante, la dilación de los procedimientos disciplinarios debe ser “indebida” para afectar el derecho a ser juzgado en un plazo razonable de los funcionarios públicos, cuestión que dependerá de distintos factores y elementos objetivos, los cuales no serán considerados en esta parte de la investigación, para centrarnos en este momento exclusivamente en la duración de los procedimientos disciplinarios.

⁸⁴ La información estadística que se muestra en este punto de la investigación fue obtenida a través de solicitudes de información pública a distintos órganos de la Administración del Estado. En ese sentido, para obtener la muestra se solicitó al Registro Civil, al Instituto Nacional de Estadísticas (“INE”), al Ministerio de Energía, y a la Superintendencia de Medio Ambiente (“SMA”), información acerca de los sumarios administrativos que fueron instruidos durante el año 2015, incluyendo las fechas en que comenzaron y finalizaron, y su estado actual. La tabla no muestra el periodo de impugnación de la sanción, lo que indica que, a todo el tiempo demorado en la etapa analizada de la tramitación, debe sumarse lo que demoren en resolverse los recursos.

Tabla N°1. Tiempos de tramitación sumarios administrativos.

Institución	Fecha de instrucción del Sumario	Motivo del Sumario	Sanción aplicada y Fecha de la resolución que aplica la sanción	Tiempo transcurrido entre la instrucción del sumario y su cierre	
				Días corridos	Días hábiles (Art. 25 Ley N°19.880)
Registro Civil	10-06-2015 (Res. Ex. N°474)	Extravíos/ Robos	Censura y Absolución 05-05-2016 y 29-06-2016 (Res. Ex. N°441 y N°674) ⁸⁵	330 y 385	228 y 266
Registro Civil	28-07-2015 (Res. Ex. N°2.978)	Irregularidad en procedimientos	Censura 29-09-2017 (Res. Ex. N°1.569)	794	547
Registro Civil	18-11-2015 (Res. Ex. N°4.204)	Irregularidad en procedimientos	Censura y anotación de demérito de dos puntos en la calificación; aplica multa del 5% y anotación de demérito de dos puntos en la calificación; aplica suspensión del empleo por 30 días con goce del 50% de la remuneración y anotación de demérito de seis puntos en la calificación 25-01-2018 (Res. Ex. N°183)	799	546

⁸⁵ Si bien la información entregada por el Registro Civil no permite descifrar la razón de la existencia de dos Resoluciones Exentas distintas que imponen sanciones en el procedimiento disciplinario, se puede deducir que el sumario se instruyó en contra de más de una persona, con sanciones impuestas en fechas distintas.

Registro Civil	14-05-2015 (Res. Ex. N°1.726)	Irregularidad en procedimientos	Suspensión de 30 días 25-01-2017 (Res. Ex. N°124)	591	407
Registro Civil	30-06-2015 (Res. Ex. N°349)	Extravíos/ Robos	Absolución (3 funcionarios) 17-08-2016 (Res. Ex. N°428)	414	287
Registro Civil	07-08-2015 (Res. Ex. N°670)	Acoso Sexual/ Hostigamiento Laboral	Censura 10-05-2016 (Res. Ex. N°4)	277	191
Registro Civil	31-08-2015 (Res. Ex. N°2.057)	Irregularidades Financieras Contables	Reapertura de sumario -	-	-
Registro Civil	07-12-2015 (Res. Ex. N°4.442)	Otros	En proceso de notificación de sanción -	-	-
Ministerio de Energía	02-07-2015 (Res. Ex. N°53)	Investigar eventuales infracciones administrativas en extravío de garantía entregada en licitación pública ID N°584105-9-LP15	Sin medidas disciplinarias aplicadas. Sobresee de responsabilidad administrativa. 10-03-2017 (Res. Ex. N°20)	617	426

Ministerio de Energía	21-01-2015 (Res. Ex. N°05)	Investigar la posible omisión de los procedimientos con respecto al pago por servicios de naturaleza jurídica al proveedor PH y PB Abogados Limitada, prestados y recibidos a conformidad, sin sujeción a la Ley 19886 y la inutilización de números correlativos de actos administrativos el año 2013.	Sin medidas disciplinarias aplicadas. Sobresee de responsabilidad administrativa 13-06-2016 (Res. Ex. N°43)	509	352
INE	30-07-2015 (Res. Ex. N°1.694)	Consumo de alcohol por parte de funcionarios en dependencias de la Institución	Nicole Moya Martínez: Censura/ Andrea Concha Mora: Censura/ Ignacio Matus D'Andrea: Multa de 20% de su remuneración/ Víctor Quezada Neira: Multa de 20% de su remuneración/ Paula Troncoso Melín: Multa de 20% de su remuneración. 01-10-2018 (Res. Ex. N°2.927)	1159	791

INE	13-07-2015 (Res. Ex. Regional N°83 que instruyó investigación sumaria (elevada a sumario administrativo el mismo año mediante la Res. Ex. Regional N° 105 de 11 de agosto de 2015)	Irregularidades en el proceso de encuestas asignadas y mal uso de dinero correspondiente a viáticos por comisión de servicios para realizar dichas encuestas.	Multa de 5% de remuneración mensual 25-09-2017 (Res. Ex. Regional N°707)	805	553
INE	15-05-2015 (Res. Ex. N°1.158)	Establecimiento de un sistema irregularidad en el proceso de reclutamiento y selección de la Institución	Multa de 20% de la remuneración mensual 09-01-2017 (Res. Ex. N°02)	574	394
INE	19-06-2015 (Res. Ex. Regional N°150 que instruyó investigación sumaria (elevada a sumario administrativo el mismo año, mediante la Res. Ex. N°193 de 13 de julio de 2015)	Inconsistencia de información detectada en una tarjeta de registro de hogar de la Encuesta Nacional de Empleo.	Sin sanción 11-05-2016 (Res. Ex. Regional N°315)	327	225

INE	17-08-2015 (Res. Ex. N°1.831)	Uso de bienes institucionales para la realización de acciones ajenas a las funciones propias del cargo. Almacenamiento, envío y recepción de material obsceno, licencioso y/o pornográfico.	Héctor Velis Miranda: Destitución/ Víctor Velásquez Undurraga: Destitución/ Eugenio Neumann Carmine: Suspensión de 30 días con goce de remuneración del 70% 26-01-2016 (Res. Ex. N°03)	162	111
SMA	01-04-2015 (Res. Ex. N°248)	Contrataciones y pagos cursos Office y Coaching con jornada "Outdoor".	No hay información -	-	-
SMA	08-05-2015 (Res. Ex. N°375)	Contrataciones y pagos cursos Office y Coaching con jornada "Outdoor".	Sobreseimiento 25-11-2015 (Res. Ex. N°1.135)	140	97

Como vimos con anterioridad, el Estatuto Administrativo establece acotados plazos para la substanciación de los procedimientos disciplinarios, lo cual no se condice con la realidad en la tramitación. Así, considerando que en términos estrictos un sumario no debería exceder de 103 días corridos⁸⁶, de la tabla recién transcrita se deduce que existe una dilación en la tramitación⁸⁷.

⁸⁶ Plazo obtenido sumando los plazos legales establecidos en el Estatuto Administrativo, incluyendo las prórrogas y los plazos para recurrir. Es importante recordar que la duración de un procedimiento disciplinario no se reduce exclusivamente a la suma de los plazos legales, ya que aspectos como las notificaciones también influyen en su extensión. Este debe ser un aspecto a considerar al analizar la existencia de dilación en los procedimientos.

⁸⁷ Si bien en algunos casos mostrados en la tabla existe un respeto por los plazos legales (o existe una demora razonable y, a primera vista, justificable), los resultados obtenidos en esta investigación demuestran que la regla general en los casos en estudio es la dilación de los procedimientos disciplinarios.

A modo ejemplar, en el sumario instruido por el Instituto Nacional de Estadísticas (“INE”) por consumo de alcohol por parte de funcionarios en dependencias de la Institución, que comenzó con la Resolución Exenta N°1.694 de 30 de julio de 2015, su tramitación llegó a demorar casi 800 días hábiles, lo que equivale (en días corridos) a 3 años y 64 días.

Misma situación se dio en el caso de un sumario instruido por el Registro Civil por irregularidad en los procedimientos por parte de ciertos funcionarios, que comenzó su tramitación a partir de la dictación de la Resolución Exenta N°4.204 de 18 de noviembre de 2015, y que concluyó recién el 25 de enero de 2018 (Resolución Exenta N°183), demorándose en total 546 días hábiles, lo que equivale a 1 año y 181 días. En los dos casos recién transcritos los sumarios concluyeron con sanciones para los funcionarios públicos involucrados, como se aprecia de la información indicada en la tabla.

Sin embargo, también hay casos en los que existe una dilación en la tramitación de los sumarios administrativos, y estos finalmente concluyen con la absolución de los funcionarios públicos, provocando perjuicios para estos últimos, como se adelantó anteriormente.

Por ejemplo, un sumario instruido por el Ministerio de Energía a través de la Resolución Exenta N°53 de 02 de julio de 2015, iniciado con el fin de “investigar eventuales infracciones administrativas en extravío de garantía entregada en licitación pública ID N°584105-9-LP15”, finalizó el 10 de marzo de 2017, decidiéndose en ese entonces sobreseer de responsabilidad administrativa a los inculpados, y no aplicar ninguna medida disciplinaria. En este caso transcurrieron 426 días hábiles, lo que equivale a 1 año y 252 días de incertidumbre para los funcionarios afectados.

Si bien con la información que poseemos no es posible concluir con seguridad que existió una dilación indebida en estos procedimientos disciplinarios, los resultados que se muestran en la tabla reafirman la hipótesis que hemos venido desarrollando a lo largo de esta investigación: la Administración del Estado en muchos casos no respeta

los plazos legales para la substanciación de procedimientos disciplinarios, dejando en indefensión e incertidumbre a los funcionarios públicos inculpados.

D. Aproximación al problema

En esta primera parte hemos analizado el derecho disciplinario como regulador de las relaciones entre los funcionarios públicos y la Administración del Estado, principalmente en relación con los procedimientos disciplinarios. A través de la revisión de los plazos legales y constatado su incumplimiento por parte de la Administración en la tramitación de procedimientos disciplinarios, hemos visto que esta última ha justificado su actuación en el cumplimiento de la función pública, basada en el interés general. Esta ha sido la visión que ha adoptado la jurisprudencia administrativa respecto a este tópico, centrándose, principalmente, en la validez del acto administrativo.

Sin embargo, como adelantamos en este trabajo, la dilación en la tramitación de los procedimientos disciplinarios provoca graves perjuicios a los funcionarios que son sujetos al procedimiento, los cuales ven vulneradas sus garantías a ser juzgados dentro de un plazo razonable, y sin dilaciones indebidas. Considerando que el “plazo razonable” y las “dilaciones indebidas” constituyen conceptos jurídicos indeterminados, será necesario realizar un análisis en profundidad de sus conceptos y, sobre todo, de su consagración normativa y jurisprudencial.

Los funcionarios públicos, a pesar de estar afectos a una especial relación de sujeción con la Administración del Estado, tienen derecho a ser juzgados en procedimientos disciplinarios reglados, y con respeto a las garantías del debido proceso administrativo⁸⁸. En ese sentido, nace de esta disputa la inquietud respecto a

⁸⁸ Como ha indicado Bernardo Carvajal, “una cosa es que el uso de prerrogativas o poderes exorbitantes supongan una restricción justificada de algunos derechos fundamentales de los administrados; otra distinta es que dentro de este margen restringido se ignoren las *garantías mínimas* que siguen

los límites de la actuación del Estado en el derecho disciplinario; en otras palabras, debemos hacernos las siguientes preguntas: ¿hasta qué punto se justifica la dilación en la tramitación de los procedimientos disciplinarios?, ¿desde qué momento la dilación es indebida y afecta los derechos fundamentales de los funcionarios públicos?, y por último ¿Cuáles son los mecanismos que dispone el funcionario para hacer frente a esta situación? Esperamos resolver esas interrogantes en lo sucesivo.

emanando del derecho fundamental al debido proceso". CARVAJAL, Bernardo. 2010. Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo. Revista Digital de Derecho Administrativo, N°4, Segundo Semestre/2010, p. 18.

CAPÍTULO 3: EL DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO DISCIPLINARIO

A. El debido proceso administrativo

1. Generalidades

La respuesta a nuestras interrogantes debe comenzar desde la siguiente premisa: el Estado, al juzgar y sancionar a los funcionarios públicos a través de un procedimiento disciplinario, debe respetar las garantías del debido proceso administrativo.

Si bien el objetivo de esta investigación no es el análisis de las garantías del debido proceso administrativo en general, resulta necesario su entendimiento para comprender su aplicación en los procedimientos disciplinarios, tomando en cuenta principalmente la especial condición de los intervinientes en el procedimiento, y la finalidad de la sanción.

El debido proceso administrativo implica que el Estado, en ejercicio de su potestad sancionatoria, debe llevar a cabo sus actuaciones, velando por el respeto a todas las garantías que posee el administrado, o en el caso en estudio, el funcionario público, tanto desde el ámbito formal como desde lo material, con el fin de dictar una sanción que revista validez y que respete los derechos fundamentales y garantías establecidas en la Constitución, las leyes chilenas, y los tratados internacionales ratificados por Chile.

En otras palabras, el debido proceso administrativo es "(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la Administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa; (ii) que guardan

relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”⁸⁹, y en ese sentido, su objetivo es “(i) procurar el ordenado funcionamiento de la Administración, (ii) la validez de sus actuaciones, y (iii) salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”⁹⁰.

Sin embargo, el contenido y el alcance de este concepto y de las garantías que lo integran ha generado gran discusión en la doctrina, principalmente al compararlo con el debido proceso en materia penal. En ese sentido, se ha dicho que, tomando en cuenta las diferentes finalidades de las sanciones en estas dos sedes, y considerando la gravedad de la sanción y los bienes jurídicos protegidos en el ámbito penal, muchas veces se justifica un sistema más garantista que el existente en el derecho administrativo sancionador⁹¹.

Así, se ha indicado en la doctrina, en relación con la finalidad de la sanción y las garantías a respetar, que “si hay algo que caracteriza la potestad administrativa sancionatoria es que ella se alinea con la faz preventiva y disuasoria de los fines de toda sanción. Su objetivo en caso alguno es generar un castigo al infractor como forma de retribución de su pecado, sino simplemente hacer coercible, aplicable, ejecutable un estándar de comportamiento administrativo apelando a razones para la acción futura de aquellos a quienes afecta los deberes de ese estándar”⁹².

⁸⁹ *Íbid*, p. 17.

⁹⁰ *Íbid*.

⁹¹ Como ha indicado Carlos Gómez Pavajeau, “las categorías dogmáticas elaboradas por el Derecho Penal son aplicables al Derecho Disciplinario, obviamente, en cuanto se respete su propia identidad, lo que implica entender que tienen su propio sentido y contenido. Si bien en un principio se afirmó que las categorías penales se aplicaban también en Derecho Disciplinario, la evolución de la jurisprudencia ha sido enfática en precisar que tal señalamiento solo lo es con respecto a su revestimiento, puesto que la tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad, así como sus respectivas subcategorías dogmáticas, tienen su propio sentido y contenido; por ello, “en el ámbito administrativo y, específicamente, en el derecho disciplinario, la jurisprudencia constitucional ha establecido que las garantías constitucionales inherentes al debido proceso, *mutatis mutandi*, se aplican a los procedimientos disciplinarios, dado que éstos constituyen una manifestación del poder punitivo del Estado. Sin embargo, su aplicación se modula para adecuar el ejercicio del poder disciplinario a la naturaleza y objeto del derecho disciplinario y, especialmente, al interés público y a los principios de moralidad, eficacia, economía y celeridad que informan la función administrativa”. GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos. 2012. *Op. Cit*, p. 63.

⁹² LETELIER, Raúl. 2017. Garantías penales y sanciones administrativas. *En*: *Polit. Crim.* Vol. 12, N°24 (Diciembre de 2017), Art. 1, p. 637.

Sin embargo, como ya vimos en la sección correspondiente, existe relativo consenso en el hecho de que, si bien se deben realizar las distinciones correspondientes tomando en cuenta la finalidad de la sanción, no equiparando el derecho penal con el derecho administrativo sancionador, la imposición de sanciones administrativas debe ser consecuencia de un procedimiento legal, en el cual se preserven las garantías y derechos de los sujetos afectos al procedimiento⁹³.

Por otra parte, se ha discutido en la doctrina y la jurisprudencia si las garantías del debido proceso deben aplicarse exclusivamente a los procesos judiciales, o si, por el contrario, deben extenderse a otro tipo de procedimientos, como los administrativos sancionadores. Sobre esto, si bien hay discusión acerca de los márgenes y límites que deben respetarse en relación con las garantías individuales, se reconoce que el debido proceso se aplica, como ya hemos visto, a los procedimientos administrativos sancionadores, por constituir una manifestación del poder punitivo del Estado y afectar potencialmente los derechos de los sujetos administrados. En otras palabras, “la noción de debido proceso, en tanto regla general, por estar contenida en nuestra Constitución Política de la República y en normas internacionales de rango constitucional, es aplicable no sólo al proceso judicial, sino que también al procedimiento administrativo, en cuanto aquél conduzca a un acto de la Administración que afecte los derechos que se reconocen a las personas de un Estado de Derecho”⁹⁴.

Mismo criterio ha sido adoptado por los Tribunales Superiores de Justicia, al indicarse, por ejemplo, que “los procedimientos administrativos están sujetos a las reglas del debido proceso, es decir, las personas sometidas a procedimientos de tal naturaleza tienen el derecho a ser oídas, con las debidas garantías y dentro de un

⁹³ CORDERO, Luis. 2015. Lecciones de Derecho Administrativo. Segunda Edición Corregida. Santiago, Thomson Reuters, p. 494.

⁹⁴ ALBORNOZ, José Esteban. 2011. El debido proceso administrativo y su reconocimiento en los procedimientos disciplinarios de los órganos de la Administración del Estado regidos por la Ley 18.834 sobre Estatuto Administrativo. Tesis para Optar al Grado de Magíster en Derecho. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, p. 23.

plazo razonable, por un órgano competente, independiente y, relevante en la especie, imparcial”⁹⁵.

En ese mismo sentido, en el ámbito internacional se ha consolidado la idea de que el debido proceso también es aplicable a los procedimientos seguidos ante órganos administrativos, principalmente a partir del caso *Claude Reyes y Otros Vs. Chile*⁹⁶, en cuya sentencia la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“CIDH”), en su voto de mayoría, indicó que las garantías establecidas en el artículo 8.1° de la Convención Americana de Derechos Humanos⁹⁷ se aplican “al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, cualesquiera que ellas sean, a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos”⁹⁸. Además, complementando lo anterior, la Corte estableció que, si bien no le son aplicables en su totalidad las garantías establecidas en la Convención a los procedimientos seguidos ante órganos administrativos, “Las garantías que establece esta norma deben ser observadas en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos”⁹⁹. Lo anterior demuestra la visión garantista que ha adoptado la CIDH en relación con el debido proceso, cuestión que debe ser tomada en cuenta al momento de analizar los procedimientos disciplinarios¹⁰⁰.

⁹⁵ Sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago. Causa Rol N°13.406-2015, de fecha 8 de abril de 2017, considerando quinto.

⁹⁶ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Claude Reyes y Otros Vs. Chile*, de fecha 19 de septiembre de 2006.

⁹⁷ El artículo 8.1° de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

⁹⁸ BORDALÍ SALAMANCA, Andrés. 2007. Sentencia sobre Debido Proceso ante la Administración del Estado (Corte Interamericana de Derechos Humanos), Caso *Claude Reyes y Otros Vs. Chile*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Comentario. Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile, Volumen XX – N°1 – Julio 2007, p. 309.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Así se ha establecido en otras sentencias de la CIDH, al indicar que “a pesar de que el citado artículo (artículo 8.1° de la Convención Americana de Derechos Humanos) no especifica garantías mínimas en

Ahora, dentro del derecho administrativo resulta relevante tomar en cuenta, a efecto de analizar las garantías que deben ser aplicables a los procedimientos, la distinción que existe entre los procedimientos administrativos sancionadores propiamente tales y los procedimientos derivados del ejercicio de la potestad disciplinaria que posee la Administración del Estado sobre los funcionarios públicos.

En ese sentido, debemos considerar que será distinta la relación entre el Estado y el sujeto involucrado en un procedimiento sancionador, cuando el objetivo sea, por ejemplo, por un lado, sancionar a una empresa de telecomunicaciones por infracciones a la Ley N°18.168, General de Telecomunicaciones, y por el otro lado, sancionar a un funcionario público por una infracción a sus obligaciones funcionarias, mediante la sustanciación de un procedimiento disciplinario. Estas distinciones quedan de manifiesto tanto en el procedimiento aplicable, como en las sanciones que pueden ser impuestas, y, sobre todo, en las garantías que deben ser respetadas.

Con todo lo anterior, consideramos que la finalidad de la sanción, la especial relación de sujeción entre el funcionario y el Estado, y la existencia de un procedimiento reglado en el Estatuto Administrativo, justifica una revisión más extensiva y pormenorizada de las garantías del debido proceso administrativo en el ámbito disciplinario, no pudiendo confundirlas, o en otras palabras, equipararlas, ni con las garantías del administrado en otro tipo de procedimientos administrativos sancionatorios, ni tampoco, con las garantías del imputado en un proceso penal.

materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal". Véase Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y Otros) Vs. Ecuador, de fecha 28 de agosto de 2013, párrafo 70.

2. Garantías del debido proceso administrativo

Con el objetivo de establecer un marco normativo respecto de las garantías para un debido proceso administrativo, corresponde comenzar analizando lo dispuesto en la Constitución Política de la República.

El artículo 19 N°3 inciso quinto de la CPR establece el derecho a la igualdad ante la ley, y en específico, el derecho a que “Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos”.

Como se puede ver, la Constitución no establece expresamente las garantías del debido proceso, mandando al legislador a establecer las garantías de un “procedimiento racional y justo”, conceptos indeterminados que han sido dotados de contenido por la doctrina, la jurisprudencia, y sobre todo, a partir de lo establecido en los tratados internacionales ratificados por Chile, y aplicables en relación con lo dispuesto en el artículo 5° inciso segundo de la CPR, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas¹⁰¹ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (o “Pacto de San José de Costa Rica”)¹⁰².

Entre las garantías establecidas en los mencionados cuerpos normativos encontramos:

- Derecho a ser oído, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley;
- Derecho a que se presuma la inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad;

¹⁰¹ Suscrito por Chile el 16 de diciembre de 1966 y promulgado el 29 de abril de 1989.

¹⁰² Suscrito por Chile el 22 de noviembre de 1969 y promulgado el 5 de enero de 1991.

- Garantías mínimas durante el juicio, tales como:
 - a. La comunicación detallada y previa de la acusación;
 - b. Tiempo y medios para preparar la defensa;
 - c. Derecho a ser asistido por un defensor de su elección;
 - d. Ser juzgado sin dilaciones indebidas;
 - e. No ser obligada a declarar contra sí misma ni confesarse culpable;
- Derecho a la doble instancia;
- Derecho a no ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual ya ha sido condenado o absuelto por sentencia firme; entre otros.

Lo anterior es complementado por la doctrina, dotando de contenido a la garantía constitucional del artículo 19 N°3 de la Carta Fundamental. En ese sentido, Enrique Evans considera como elementos de un racional y justo procedimiento los siguientes¹⁰³:

- Notificación y audiencia del afectado, pudiéndose proceder en su rebeldía si no comparece una vez notificado;
- Presentación de pruebas, recepción de ellas y de su examen;
- Sentencia dictada en un plazo razonable;
- Sentencia dictada por un tribunal u órgano imparcial y objetivo; y
- Posibilidad de revisión de lo fallado por una instancia superior igualmente imparcial y objetiva.

Si bien las garantías del debido proceso se consagran para aquellas potestades jurisdiccionales del Estado, y debido a que se discute en la doctrina y la jurisprudencia la existencia de un único ius puniendi estatal, del cual derive el fundamento del derecho administrativo sancionador, no puede desentenderse, como ya lo hemos visto, que el derecho administrativo sancionador igualmente “debe conformarse a ciertos principios

¹⁰³ EVANS DE LA CUADRA, Enrique. 1999. “Los derechos constitucionales”. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, p. 29.

garantistas de orden sustantivo como adjetivo -o procedimentales”¹⁰⁴. Así, según Montero Cartes, esto es evidente “en atención a que el Estado tiene el monopolio exclusivo de la administración del Estado y, como efecto de ello, reconoce a sus ciudadanos diversas garantías”¹⁰⁵.

En otras palabras, la potestad sancionatoria de la Administración del Estado, que se justifica en relación al ejercicio de una función pública, debe tener sus contornos demarcados, pues estas potestades “son potencialmente lesivas de los derechos fundamentales del perseguido”^{106 107}.

En relación con lo anterior, la justificación normativa del debido proceso administrativo, y específicamente, del derecho disciplinario, se encuentra en la LOCGBAE, la cual, en su artículo 18° inciso segundo establece que “En el ejercicio de la potestad disciplinaria se asegurará el derecho a un racional y justo procedimiento”.

Teniendo lo anterior en consideración, profundizaremos en nuestro análisis refiriéndonos a las garantías del debido proceso en el derecho disciplinario, pues consideramos que, en la especial relación de sujeción que vincula a los funcionarios públicos con el Estado, se justifica una adecuación de las reglas.

¹⁰⁴ ROMÁN CORDERO, Cristián. 2014. El Debido Procedimiento Administrativo Sancionador. Revista de Derecho Público, Volumen N°71, Estudios Derecho Administrativo, p. 183.

¹⁰⁵ MONTERO CARTES, Cristián. 2012. Op. Cit., p. 410.

¹⁰⁶ ROMÁN CORDERO, Cristián. 2014. Op. Cit., p. 190.

¹⁰⁷ Mismo criterio se ha utilizado en el derecho colombiano, en el cual se ha indicado que, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y las leyes, “es claro que bajo el principio del debido proceso, cuando la administración deba sancionar, respetará los principios de favorabilidad y del non bis in ídem y garantizará la presunción de inocencia y el ejercicio del derecho de defensa. De la misma manera, ningún procedimiento administrativo tendrá dilaciones injustificadas y, en caso de requerirse pruebas para la adopción de un acto administrativo, su valoración y recaudo seguirán los principios del derecho probatorio reconocidos por el derecho colombiano”. CARVAJAL, Bernardo. 2010. Op. Cit., p. 11- 12.

B. El debido proceso en el ámbito disciplinario

1. Distinciones previas

Como lo ha estudiado la doctrina, el Derecho Administrativo Sancionador, como rama del derecho público, tiene su finalidad en la protección del interés público, sin perjuicio de que, por las razones ya estudiadas, se deban respetar las garantías mínimas de los administrados en los procedimientos sancionatorios. En ese sentido, como vimos, para los fines de la Administración del Estado, el procedimiento y la sanción administrativa no pueden estar supeditados a reglas tan garantistas como en el derecho penal, lo que se torna evidente cuando el administrado sujeto a un procedimiento administrativo sancionador es una persona jurídica¹⁰⁸.

En ese sentido, si bien como ya vimos no es equiparable el procedimiento administrativo con el proceso penal, se debe tener en cuenta que “Si comparamos el acto administrativo que pone fin a un sumario con una sentencia que no sea arbitraria, debemos exigir que el mismo sea motivado debida y acabadamente, que aplique la legislación vigente, que respete las garantías del debido proceso adjetivo y la defensa de los derechos en sede administrativa, todos aspectos que se relacionan con una actividad de la instrucción comprometida con los mandatos del bloque de constitucionalidad”¹⁰⁹.

Sin embargo, debemos ser cautelosos al generalizar las reglas aplicables al derecho administrativo sancionador, debido a que, en nuestra opinión, las reglas y principios no pueden ser los mismos si, por una parte, el sancionado es un integrante de un

¹⁰⁸ ROMÁN CORDERO, Cristián. 2014. Op. Cit., p. 191.

¹⁰⁹ PALACIOS, Leonardo Pablo. 2013. Derechos Humanos y sanción disciplinaria a los agentes públicos. En: Estudios de Derecho Público / Edgardo Tobías Acuña ... [et.al.]; prólogo de Alberto Antonio Spota. - 1a. ed. - Buenos Aires: Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - UBA, 2013, p. 1152.

mercado regulado que cometió una infracción a la normativa sectorial respectiva, o es un funcionario público, que cometió una infracción a sus deberes funcionarios.

Esto se explica por los rasgos inquisitivos que poseen los procedimientos disciplinarios, en los cuales la Administración cuenta con potestades discrecionales y con una flexibilidad que se explica por la finalidad de la sanción.

Esta no es una situación aislada, y en otros países de la región se han cuestionado los fundamentos y los rasgos del derecho disciplinario como manifestación del ius puniendi estatal. Así y a modo ejemplar, se ha indicado en el derecho colombiano, que “la norma disciplinaria se encuentra en un atraso estructural y está en mora de producir un nuevo sistema en el cual los funcionarios no teman al aparato represor del Estado como fuerza incólume de la discrecionalidad absoluta de la administración sino como el proceso que permita la intervención del disciplinado y el aseguramiento en la controversia de la prueba, con intermediación de un debido proceso real y efectivo en todas las etapas, que asegure el fin pretendido (...)”¹¹⁰.

Asimismo, en Colombia incluso ha comenzado a hablarse acerca de la autonomía del derecho disciplinario, buscando justamente un equilibrio entre la función de la Administración del Estado en la especial relación de sujeción y el respeto de los derechos y garantías de los funcionarios públicos. Como indica Forero, el derecho disciplinario autónomo “entra a conciliar la tensión constitucional que a diario se observa en la dinámica de su Administración Pública, generada de una parte, por la obligación de la Administración, de materializar la moralidad, efectividad, eficacia y eficiencia, y, de otro lado, el imperativo propio, por garantizar y proteger los derechos fundamentales de los servidores estatales, esto es, servidores públicos y particulares en ejercicio de funciones públicas”¹¹¹.

¹¹⁰ BARÓN, Mauricio. 2011. Las garantías fundamentales frente al proceso disciplinario en Colombia. *Revista Derecho y Realidad*, N°18, II Semestre de 2011, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UPTC, ISSN: 1692-3936, p. 171.

¹¹¹ FORERO SALCEDO, José Rory. 2016. La protección constitucional de las víctimas en Colombia, desde la óptica del derecho disciplinario, con énfasis en la garantía consagrada en la ley 1448 de 2011. *Revista Verba Iuris*, 11(35), p. 89.

En ese sentido, si bien como hemos visto, las garantías del debido proceso no pueden aplicarse de la misma manera en los procedimientos disciplinarios y en el proceso penal, parece existir relativo consenso en la idea de la aplicación de las garantías del debido proceso al ámbito disciplinario, al constituir este una manifestación de la potestad sancionatoria del Estado¹¹².

Así, la aplicación de las garantías del debido proceso “se modula(n) para adecuar el ejercicio del poder disciplinario a la naturaleza y objeto del derecho disciplinario y, especialmente, al interés público y a los principios de moralidad, eficacia, economía y celeridad que informan la función administrativa”¹¹³.

2. Garantías de los funcionarios públicos regidos por el Estatuto Administrativo

La Administración del Estado, al tramitar procedimientos disciplinarios en contra de funcionarios públicos, debe sujetarse a un procedimiento reglado, con etapas determinadas previamente por ley, y asegurando garantías mínimas a los funcionarios sujetos del procedimiento. En ese sentido, si bien como vimos, la Administración del Estado en ejercicio de la potestad disciplinaria posee un mayor nivel de discrecionalidad, resulta relevante dejar en claro que la “discrecionalidad no significa

¹¹² Así lo ha indicado también la doctrina, al recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que “las sanciones administrativas y disciplinarias son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de estas”, de manera que lo que se exige es que en el marco de esas actuaciones se respeten el debido proceso y las garantías que le son inherentes”. BAHAMÓN PEDROZA, Ximena y GÓMEZ, Yasmín Zoraida. 2017. El activismo judicial en el proceso disciplinario. IUSTA, N°47, Julio- diciembre 2017, ISSN: 1990-0448, Facultad de Derecho, Universidad Santo Tomás de Bogotá, p. 150.

¹¹³ BARÓN, Mauricio. 2011. Op. Cit., p. 174.

arbitrariedad. La Administración en el ejercicio de la actividad disciplinaria no puede apartarse de las reglas de derecho contenidas en nuestro ordenamiento jurídico”¹¹⁴.

Ahora, en el derecho nacional, y teniendo como fundamento las garantías constitucionales ya analizadas, lo indicado por el artículo 18° inciso segundo de la LOCBGAE, y los derechos establecidos en los tratados internacionales ratificados por Chile, el Estatuto Administrativo viene a profundizar, para los procedimientos disciplinarios, las garantías del debido proceso administrativo.

En ese sentido, el Estatuto Administrativo establece los siguientes derechos o garantías funcionarias:

En primer lugar, parece de Perogrullo indicar que la aplicación de una medida disciplinaria, deberá ser acreditada siempre mediante un procedimiento previo, sea este una investigación sumaria o un sumario administrativo, y que el funcionario afectado solo podrá ser sancionado mediante alguna de las medidas indicadas en el Estatuto Administrativo; vale decir, censura, multa, suspensión del empleo desde treinta días a tres meses, y destitución, según lo establecen los artículos 121° y siguientes del citado cuerpo legal.

Ahora, en relación con el sumario administrativo, cabe recordar que este constituye un procedimiento reglado, con etapas predefinidas y plazos legales, que como vimos en la primera parte de esta investigación, actualmente no se respetan. Además, es un procedimiento en el cual se le asegura al funcionario el derecho a ser notificado de los cargos por medio de los cuales se le imputa una infracción funcionaria, a recusar al fiscal a cargo de la investigación, a presentar descargos con sus alegaciones, a presentar prueba en el procedimiento, a mantener el secreto de la investigación ante terceros hasta que el procedimiento se encuentre afinado, a presentar recursos de

¹¹⁴ LORENZO, Susana. 2012. Responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos. Ponencia en Segunda Jornadas de Ética, Derechos y Deberes en la Función Pública y Administración Tributaria. Dirección General Impositiva de Uruguay, p. 6.

reposición y apelación en contra de la resolución que ordena la aplicación de una medida disciplinaria, entre otros¹¹⁵.

Como se podrá ver, los derechos de los funcionarios en los procedimientos disciplinarios son la manifestación, en el área del derecho disciplinario, de las garantías del debido proceso.

Sin embargo, si bien el Estatuto Administrativo establece en su artículo 84° letra e), la prohibición de someter a tramitación innecesaria o dilación los asuntos entregados a su conocimiento o resolución, por lo que los funcionarios a cargo de la substanciación del sumario están afectos a responsabilidad disciplinaria por el incumplimiento de los plazos legales, la jurisprudencia administrativa, como vimos anteriormente, ha entendido que el incumplimiento de los plazos en la substanciación de un procedimiento disciplinario no constituye un vicio de procedimiento que tenga influencia decisiva en sus resultados, por lo que, en los términos del artículo 144° del Estatuto Administrativo, su incumplimiento no afectaría la legalidad de la resolución que aplique la medida disciplinaria.

Esta conclusión, para nosotros discutible, nos entrega el punto de partida para analizar la garantía de los funcionarios públicos a ser juzgados dentro de un plazo razonable, y sin dilaciones indebidas.

¹¹⁵ Similares derechos poseen los funcionarios públicos afectos a una investigación sumaria, con plazos más acotados para hacerlos efectivos.

CAPÍTULO 4: EL DERECHO A SER JUZGADO EN UN PLAZO RAZONABLE

A. El derecho a ser juzgado en un plazo razonable y sin dilaciones indebidas como garantía del debido proceso administrativo

El derecho a ser juzgado en un plazo razonable es un derecho fundamental que, integrado a través del bloque de constitucionalidad desde los tratados internacionales¹¹⁶, adquiere una gran importancia para nuestro derecho interno, aunque no esté positiva y normativamente establecido.

Ahora, en nuestro derecho nacional son escasos los pronunciamientos acerca de esta garantía, menos aún en el ámbito del derecho disciplinario, y como ha sido indicado por Andrea Barraza, “el derecho a juicio dentro de un plazo razonable no figura dentro de las garantías discutidas, protegidas y consagradas por nuestro ordenamiento nacional, sino sólo de manera esporádica”¹¹⁷.

Como lo adelantamos anteriormente, este derecho está consagrado en diversos cuerpos normativos, tales como el artículo 14.3° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual establece que “Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: c) A ser juzgada sin dilaciones indebidas”, y asimismo, en el sistema Interamericano, en el artículo 8.1° del Pacto de San José de Costa Rica, el cual indica que “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada

¹¹⁶ Por aplicación del artículo 5° inciso segundo de la CPR.

¹¹⁷ BARRAZA GONZALEZ, Andrea Inés. 2012. La responsabilidad del Estado Juez: La infracción al derecho a ser juzgado en un plazo razonable como título atributivo de responsabilidad. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, p. 168.

contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”¹¹⁸.

En ese sentido, como lo ha indicado la doctrina¹¹⁹, el derecho a ser juzgado en un plazo razonable y sin dilaciones indebidas constituye un derecho o contenido implícito del debido proceso, que debe ser tomado en cuenta al momento de analizar su afectación. Asimismo lo ha entendido la jurisprudencia, indicando que “el derecho a ser juzgado en un plazo razonable, que forma parte de la garantía constitucional a recibir una sentencia basada en un procedimiento justo y racional del artículo 19 N° 3, inciso 6°, de la Constitución Política de la República, (...) se reconoce por nuestra Constitución a todos aquellos que hagan valer pretensiones ante los órganos jurisdiccionales, sin distingo, sean personas jurídicas o naturales”^{120 121} (sic).

Sobre esto, es importante recalcar que el derecho a ser juzgado en un plazo razonable y sin dilaciones indebidas constituye un concepto jurídico indeterminado. Esto adquiere una fundamental relevancia, pues justamente lo que se busca con la amplitud del concepto es dotarlo de contenido basándose en las circunstancias específicas del caso particular, adquiriendo así la jurisprudencia una vital

¹¹⁸ A nivel europeo, esta garantía se encuentra recogida en el artículo 6.1° del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el cual indica que “Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella”.

¹¹⁹ AMADO RIVADENEYRA, Alex. 2011. El derecho al plazo razonable como contenido implícito del derecho al debido proceso: desarrollo jurisprudencial a nivel internacional y nacional. Revista Internauta de Práctica Jurídica, Núm. 27, año 2011, p. 45.

¹²⁰ Sentencia de la Excelentísima Corte Suprema. Causa Rol N°13.387-2014, de fecha 18 de mayo de 2015, considerando cuarto.

¹²¹ Mismo criterio fue aplicado en Sentencia de la Excelentísima Corte Suprema, Causa Rol N°5.165-2013, de fecha 14 de abril de 2014, considerando segundo y en la Sentencia de la Corte Suprema, Causa Rol N°6.190-2008, de fecha 17 de diciembre de 2008, considerando vigésimo sexto, en la cual se estableció que “la prolongada duración de un juicio, no está concebida como una de las motivaciones para estimar la existencia de error injustificado o arbitrario al someter a proceso a una persona. Existe cierto, una segura vinculación, encontrándose reconocido incluso en tratados internacionales el derecho a ser oído en un plazo razonable y ser juzgado sin dilaciones indebidas (Artículos 8°, N° 1°, del Pacto de San José de Costa Rica y 14, N°3°, letra c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), como constitutivo del derecho al debido proceso que nuestra Constitución Política garantiza a todos los ciudadanos en su artículo 19, N°3°. Empero, la extrema dilación del proceso no guarda relación alguna con la norma que establece el derecho a la indemnización por error judicial, que se otorga a quien ha sido sometido a proceso o condenado en cualquier instancia por resolución que la Corte Suprema declare injustificadamente errónea o arbitraria” (sic).

importancia¹²². Considerando lo anterior, para analizar el derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas se hace necesaria la revisión de sus conceptos.

Por una parte, la Real Academia Española (“RAE”) define la dilación como la “demora, tardanza o detención de algo por algún tiempo”. La doctrina, por el otro lado, ha indicado que jurídicamente, “una dilación en un proceso judicial existe cuando se ha superado el término judicial o legal para el desarrollo de la actividad en cuestión, o cuando, no habiendo término, se ha sobrepasado el plazo razonablemente necesario para arribar a los fines de la etapa procesal”¹²³.

Sin embargo, como se aprecia claramente de lo anteriormente transcrito, tales definiciones no aportan demasiadas claridades para la definición de los conceptos en comento, los cuales no adquieren ningún significado relevante para nuestra investigación si no es en consideración con el concepto de lo “indebido”.

En ese sentido, que exista una dilación indebida dependerá de lo que entendamos por lo “indebido”, para lo cual, con el fin de determinar si existe una infracción al derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable, la doctrina y la jurisprudencia han intentado determinar parámetros objetivos de medición.

B. Elementos de la dilación indebida

En primer lugar, según lo define la RAE, lo indebido es algo “ilícito, injusto y falto de equidad”. Sin embargo, al igual que en el concepto de dilación, esta definición no resulta suficiente en nuestro caso, e incluso, dificulta aún más su comprensión.

¹²² GARCÍA PONS, Enrique. 1997. Responsabilidad del Estado: la justicia y sus límites temporales. José María Bosch Editor, S. L., Barcelona, España. p. 90.

¹²³ ARDILA TRUJILLO, Mariana. 2009. La prohibición de dilaciones injustificadas en la jurisprudencia constitucional. Revista Derecho del Estado N°23, diciembre de 2009, p. 82.

Como indicamos anteriormente, los conceptos en estudio no pueden ser entendidos por separado, y como consecuencia de su indeterminación, se hace necesaria la utilización de criterios o elementos para su definición.

Estos criterios, que fueron incorporados en un principio para la resolución de casos penales a partir de la doctrina y la jurisprudencia que comenzó a desarrollarse con las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que fueron incorporados y desarrollados posteriormente por la CIDH, y que, a nuestro parecer, pueden adecuarse al análisis de procedimientos disciplinarios, son los siguientes¹²⁴:

1. Complejidad del caso

En un procedimiento pueden darse varios supuestos, tales como que los hechos sean complejos y la recaudación de prueba sea difícil y costosa, o que, por otra parte, los hechos sean claros pero existan problemas en la apreciación o calificación de los mismos. Así, en cualquier ámbito (penal, administrativo sancionador, etc.) se deberán tomar en cuenta las circunstancias del caso, para determinar si existe una dilación indebida.

Así, como vimos con anterioridad, es razonablemente justificable que los tribunales, la administración del Estado, o cualquier órgano que esté llevando a cabo un procedimiento sancionatorio, se demore en resolver más allá de los plazos legales, pero su adecuación con el derecho a ser juzgado en un plazo razonable, dependerá de las circunstancias específicas del caso¹²⁵.

¹²⁴ ZÚÑIGA, Marcela. 2014. Estándares Internacionales relativos al plazo razonable desde una perspectiva práctica (implicaciones y casos). p. 15 y ss. [power point] [en línea] <http://www.cejamericas.org/BoletinNexos/publicaciones/PPT_MarcelaZuniga_Estandaresinternacionalesrelativosalplazorazonable.pdf> [última consulta: 19 de enero de 2019].

¹²⁵ Igualmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el hecho de que la causa sea compleja no es suficiente para menoscabar la garantía a ser juzgado en un plazo razonable, como se demostró en el Caso Garibaldi Vs. Brasil (2009).

Así lo ha indicado la CIDH, al establecer que “Es posible que el análisis jurídico sea relativamente sencillo, una vez establecidos los hechos acerca de los cuales se ha producido el litigio, pero éstos pueden ser extraordinariamente complejos y hallarse sujetos a pruebas difíciles, necesariamente prolongadas o de complicada, costosa, azarosa o tardía recaudación. También puede suceder lo contrario: relativa claridad y sencillez de los hechos, en contraste con problemas severos en la apreciación jurídica o en la calificación de aquéllos: pareceres encontrados, jurisprudencia cambiante, legislación incierta, razones atendibles en sentidos diferentes o discrepantes”¹²⁶.

2. La actividad procesal del afectado

Además, se debe tomar en cuenta la conducta activa u omisiva del afectado y su influencia en la tramitación del procedimiento, distinguiendo aquellos elementos que constituyen defensa y cuáles no.

Como lo ha indicado la CIDH, “La conducta procesal del interesado puede ser determinante de la pronta o demorada atención del conflicto. (...) Puede suceder que el individuo, en aras de defender sus derechos, haga uso de un amplio conjunto de instrumentos y oportunidades que la ley pone a su disposición, bajo forma de recursos o de otras figuras, que alejan el momento de la resolución de fondo. Es preciso estar en guardia frente a la pretensión de que el individuo prescinda de actos de defensa en bien de la celeridad o conforme a criterios de supuesta racionalidad, a juicio de observadores distantes o comprometidos. El tribunal habrá de distinguir con prudencia entre las acciones y las omisiones del litigante que tienen como objetivo la defensa -- bien o mal informada-- y aquellas otras que sólo sirven a la demora. Por supuesto, no

¹²⁶ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia, de fecha 27 de noviembre de 2008, voto concurrente del juez Sergio García Ramírez, párrafo 9°. Citado en: MARTINEZ POSADA, Estefany Johana. 2016. Análisis del Plazo Razonable en el proceso penal. Ensayo para optar al título de Abogado. Medellín, Universidad de San Buenaventura, Facultad de Derecho, p. 30.

se trata de trasladar al inculpado que se defiende la responsabilidad por las demoras en el enjuiciamiento y, en consecuencia, por la violación del plazo razonable que le agravia”¹²⁷.

3. La conducta de las autoridades judiciales o administrativas que substancian el procedimiento

Este criterio implica el análisis de la actuación de los funcionarios que llevan a cabo el procedimiento, sea en el ámbito penal como en el ámbito administrativo sancionador. Para la CIDH, la insuficiencia de tribunales y la carga de trabajo no es justificable para dilatar el procedimiento¹²⁸.

Así, por ejemplo, una situación en la que podría discutirse la existencia de una dilación indebida por las conductas de las autoridades se dio en el caso “Galardi, Graciela Nelly con Administración Federal de Ingresos Públicos”¹²⁹, seguido ante el Poder Judicial de Neuquén, en el cual se estableció que “restaba que el instructor sumariante emitiera sus conclusiones respecto de las nuevas pruebas aportadas por el Sr. Wouterlood. Pero el 22 de junio de 2000 la instructora sumariante actuante fue reemplazada por otro que jamás asumió el cargo y que el 20 de septiembre de 2011 – un año y tres meses después, sin actividad alguna en el interregno- fue sustituido por otro (...) que habiendo aceptado el cargo el 11 de octubre de 2001 (...), no realizó diligencia alguna hasta el 7 de abril de 2003, verificándose así otro año y medio en blanco en el trámite”¹³⁰.

¹²⁷ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia, de fecha 27 de noviembre de 2008, voto concurrente del juez Sergio García Ramírez, párrafo 5°.

¹²⁸ ZÚÑIGA, Marcela. 2014. Op. Cit., p. 18.

¹²⁹ Sentencia del Poder Judicial de Neuquén, Argentina. Causa Rol N°327-2009, de fecha 21 de mayo de 2012.

¹³⁰ Sentencia del Poder Judicial de Neuquén, Argentina. Causa Rol N°327-2009, de fecha 21 de mayo de 2012, p. 10.

Sin embargo, es importante recordar que la determinación de la dilación indebida debe estudiarse caso a caso, y que no existe un plazo pre- definido, posterior al cual se entienda injustificada la dilación. En efecto, en el caso recién citado, si bien a primera vista se podría entender que la actuación de la autoridad administrativa no es justificable, el Poder Judicial de Neuquén estableció, luego de analizar cómo se desarrolló el caso en concreto, que “esta circunstancia (los “tiempos muertos” en los cambios de instructor sumariante) es a mi juicio insuficiente para determinar la procedencia del planteo, por lo que concluyo que en el especial supuesto traído a decisión, no ha mediado violación de la garantía constitucional de ser oído para la determinación de sus derechos en un plazo “razonable””¹³¹.

4. La afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso

Este criterio implica tomar en cuenta caso a caso los efectos que la demora injustificada provocan en el afectado, para determinar la existencia de una dilación injustificada o indebida. Así, “si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento corra con más diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve”¹³².

En ese sentido, como ha indicado la doctrina, “En los casos no criminales, un juicio en que se piden alimentos para un menor podría ser, en principio, un proceso que siempre será urgente resolver; otros juicios dependerán de sus circunstancias particulares. Este tipo de razones constituye un argumento legítimo que el defensor de

¹³¹ Sentencia del Poder Judicial de Neuquén, Argentina. Causa Rol N°327-2009, de fecha 21 de mayo de 2012, p. 20.

¹³² ZÚÑIGA, Marcela. 2014. Op. Cit., p. 19.

la parte afectada tendría derecho a plantear a la luz del artículo 8.1 de la Convención”¹³³.

Así también lo ha indicado la CIDH, al establecer que “Es posible que aquél (la dilación del procedimiento) incida de manera poco relevante sobre esa situación (la afectación en la situación jurídica de la persona involucrada); si no es así, es decir, si la incidencia crece, hasta ser intensa, resultará necesario, en bien de la justicia y la seguridad seriamente comprometidas, que el procedimiento corra con más diligencia a fin de que en breve tiempo --“plazo razonable”-- se resuelva la situación del sujeto, que ha comenzado a gravitar severamente sobre la vida de éste”¹³⁴.

Reafirmando este punto la CIDH, liderada por el juez Sergio García Ramírez, indicó en ese mismo caso que “En ocasiones, es irrelevante el tiempo transcurrido para la ponderación del daño; en otras, es muy lesivo para la víctima. Por ello, los otros elementos de apreciación de la razonabilidad --complejidad del asunto y conducta de autoridades y particulares—deben ponderarse igualmente a la luz del perjuicio que se está causando a la víctima. El tiempo no corre igual para todos, ni los elementos considerados tradicionalmente para fijar la razonabilidad del plazo afectan a todos igualmente”¹³⁵.

Como se ve, el concepto de dilación indebida se nutre caso a caso tomando en cuenta las circunstancias específicas de cada situación. En otras palabras, y siguiendo la posición del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la CIDH incorpora dentro de su análisis de la razonabilidad del plazo un “análisis global del procedimiento”, no basándose en la imposición de plazos determinados en días calendarios para el establecimiento de la razonabilidad o la dilación en un procedimiento, “sino que brinda unos criterios a ser evaluados por la judicatura para precisar si se afecta o no el

¹³³ MEDINA QUIROGA, Cecilia. 2003. La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, p. 311.

¹³⁴ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Álvarez Vs. Honduras, de fecha 01 de febrero de 2006, voto concurrente del juez Sergio García Ramírez, párrafo 36°.

¹³⁵ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia, de fecha 27 de noviembre de 2008, voto concurrente del juez Sergio García Ramírez, párrafo 12°.

derecho a la duración de un proceso en un plazo razonable, según las características de cada caso”¹³⁶, y tomando en cuenta el procedimiento en su totalidad, desde la primera gestión.

Teniendo esto en cuenta, pasaremos a analizar la aplicación del derecho a ser juzgado en un plazo razonable en el derecho disciplinario, como medida para hacer frente a la situación actual, en la cual los plazos legales no se respetan en la sustanciación de los procedimientos disciplinarios, dejando en indefensión a los funcionarios públicos.

C. El derecho a ser juzgado en un plazo razonable en el derecho disciplinario

La aplicación de las garantías del debido proceso a instancias distintas al ámbito penal siempre ha generado disputa en la doctrina, principalmente cuando se trata de procedimientos instruidos y sancionados por la Administración del Estado. Sin embargo, es patente, a partir de la interpretación normativa que ya hemos analizado, que las garantías constitucionales e internacionales del debido proceso se deben respetar en todo tipo de procedimientos administrativos sancionadores.

En ese sentido, en función del respeto internacional de los derechos humanos y de las garantías establecidas en los tratados internacionales, la jurisprudencia comparada ha sostenido igualmente la incorporación del derecho disciplinario a las garantías del debido proceso.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado, según lo ha interpretado la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina, que “cuando

¹³⁶ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS PERÚ. 2011. El debido proceso en las decisiones de los órganos de control constitucional de Colombia, Perú y Bolivia, p. 6. [en línea] <<http://egov.ufsc.br/portal/conteudo/el-debido-proceso-en-las-decisiones-de-los-%C3%B3rganos-de-control-constitucional-de-colombia-pe>> [última consulta: 19 de enero de 2019].

la convención (Americana de Derechos Humanos) se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un tribunal competente para la determinación de sus derechos, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de personas”¹³⁷. Así, toda autoridad pública debe respetar las garantías establecidas en el artículo 8° de la citada convención internacional, incluido el derecho a ser juzgado en un plazo razonable.

En el mismo sentido se ha pronunciado la doctrina, pues, como indica Leonardo Pablo, en relación con la aplicación de las garantías del debido proceso a los procedimientos disciplinarios, “La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del art. 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales. Permitirle a los Estados dicha interpretación equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso”¹³⁸. Lo anterior es relevante, puesto que los Estados, respetando las garantías establecidas en los instrumentos internacionales, deben tener en cuenta el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable y sin dilaciones indebidas, no solo en el ámbito penal, sino también en el ámbito disciplinario, lo cual debe verse manifestada en sus decisiones.

Sobre lo anterior, un ejemplo de jurisprudencia, de un sumario administrativo en Argentina, puede sernos útil para analizar la importancia de garantizar el derecho a ser juzgado en un plazo razonable en el derecho disciplinario.

“Los hechos reprochados se extendieron hasta el 24 de abril de 1987. La apertura del sumario administrativo fue dispuesta en fecha 10 de agosto de 1990 y notificada a los recurrentes el 17 de mayo y el 27 de agosto de 1991. La apertura a prueba tuvo lugar el 15 de octubre de 1993 y el cierre de la etapa probatoria se dispuso el 10 de

¹³⁷ PALACIOS, Leonardo Pablo. 2013. Op. Cit., p. 1152.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 1155.

agosto de 1999. Finalmente la resolución sancionatoria 169/05 fue dictada el 29 de julio de 2005 y notificada en agosto de ese mismo año. Es decir, desde la apertura del sumario, la Administración tardó quince años en sustanciar el correspondiente procedimiento para dictar la resolución que aplicó las multas correspondientes”¹³⁹ (sic). Los hechos hablan por sí mismos.

Ahora, cabe decir que el desarrollo y protección del derecho a ser juzgado en un plazo razonable se encuentra profusamente más desarrollado en otros países de la región, como Colombia y Argentina, además de España, y es principalmente a través de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se han determinado sus contornos¹⁴⁰.

Por ejemplo, en el denominado “Caso Baena”, la CIDH estableció que “en cualquier tipo de proceso jurisdiccional, administrativo o sancionatorio debe respetarse el debido proceso legal pues es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar soluciones justas en un plazo razonable no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el

¹³⁹ SEDLACEK, Federico. 2013. El plazo razonable, un concepto “neoconstitucional” y materialmente jurisdiccional. Nota a fallo. *Microjuris*. p. 2.

¹⁴⁰ En la región los tribunales han tenido una interpretación extensiva, utilizando los criterios que ya hemos analizado para determinar la existencia de una dilación indebida. En ese sentido se ha pronunciado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Uruguay, al indicar que “...existe ínsitivamente consagrado en nuestro ordenamiento jurídico, el derecho del administrado a obtener que, en plazo razonable y sin dilaciones, indebidas, la Administración sustancia y resuelva todo asunto que involucre derechos e intereses legítimos de los que sea titular; resultando por demás obvio el interés legítimo del actor a que se resuelvan –del modo que corresponda- las imputaciones de que fuera objeto y determinantes de su actual situación de funcionario sumariado y sujeto a medidas preventivas; b) se constata una excesiva demora en la sustanciación de la investigación y consecuente dilación en la expedición de su decisión resolutoria que carece de justificación atendible, habida cuenta de que pudo ser fácilmente superada mediante adecuadas providencias; todo lo cual tiene, ciertamente, efectos lesivos sobre el derecho del actor a obtener el esclarecimiento de su situación de funcionario sujeto a un procedimiento disciplinario y en cuanto ello lo afecta moral y materialmente; c) se ha causado lesión por omisión, desde que el derecho que asiste al actor de obtener con prontitud razonable, la decisión del asunto que lo involucra, ha sido afectado por el inusitado retarde de la Administración de la actividad que le concierne (Cf. Bidart Campos, o. cit., págs. 232-241); d) cabe calificar como ilegítima la conducta de la Administración, en cuanto su omisión en adoptar las medidas adecuadas o adoptarlas, pero con demoras excesivas, viola su esencial deber de resolver en plazo razonable, sin demoras excesivas y sin mengua del cabal cumplimiento de los actos procedimentales previos y pertinentes” (sic). Sentencia 474/986, citada en Sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Uruguay. Causa 507-2014, de fecha 14 de octubre de 2014.

procedimiento administrativo y en cualquier procedimiento cuya decisión pueda afectar derechos de las personas”^{141 142}.

Sin perjuicio de lo anterior, en nuestro derecho nacional poco se ha tratado este aspecto en relación con el derecho disciplinario, y menos aún, se ha tomado en cuenta el derecho a ser juzgado en un plazo razonable y sin dilaciones indebidas. Como ya se analizó en la primera parte de la investigación, la doctrina, y, sobre todo, la jurisprudencia administrativa, han sido enfáticas en centrar el problema de los plazos en la validez de los actos en los procedimientos disciplinarios, más que en las garantías de los funcionarios públicos afectos a tales procedimientos.

Así, en los pocos casos en los que la Contraloría se ha manifestado en relación con los perjuicios de los funcionarios públicos por la dilación de la tramitación de los sumarios administrativos, el ente contralor no ha declarado la nulidad del procedimiento ni ha invocado el respeto a la garantía a ser juzgado en un plazo razonable, sino que ha solicitado al servicio respectivo a cargo del sumario, realizar las gestiones pertinentes para agilizar el procedimiento, sin hacerse cargo de los perjuicios causados al funcionario público.

¹⁴¹ Sentencia de Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, de fecha 2 de febrero de 2001, p. 92.

¹⁴² Enrique Rojas enumera las obligaciones que la CIDH ha indicado que deben respetarse para la consecución de un debido procedimiento administrativo: “– Una audiencia para la determinación de los hechos y derechos que se realice previa al comienzo de las actuaciones administrativas, a fin de que el administrado conozca el marco del debate, ofrezca la prueba del caso y formule los alegatos que correspondan. Se debe tener derecho a la representación legal libremente escogida, a fin de preparar idóneamente la defensa del caso. La infracción a esta regla importa violar el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. – Una notificación previa sobre la existencia de un procedimiento administrativo, lo que implica, además, información sobre los cargos, derecho a comparecer, derecho a presentar pruebas y derecho de acceder al expediente. – Es fundamental el derecho a una decisión fundada, en la cual se atienda los planteos del administrado y se exponga los argumentos esgrimidos por la administración para resolver la controversia. – Es obligatoria la publicidad de las actuaciones administrativas, en aras del acceso a la información y la transparencia. – Se debe tener en cuenta el cumplimiento de plazos razonables para tramitar y resolver por parte de la administración y en función de tres parámetros de valoración: comportamiento del administrado, complejidad del caso y diligencia de la conducta de la administración. – Se debe contar con una revisión judicial de las actuaciones administrativas —dicho parámetro ha sido garantizado además en algunas constituciones. Por ejemplo, en el artículo 49 de la de Costa Rica, el cual releva a máximo rango normativo la jurisdicción contencioso administrativa”. ROJAS FRANCO, Enrique. 2011. El debido procedimiento administrativo. Revista de la Facultad de Derecho PUCP, N°67, p. 185.

Por ejemplo, en el Dictamen N°16.265-2017, la Contraloría estableció que “en atención a la demora que se observa en la sustanciación del referido sumario - considerando que se habría iniciado el día 17 de agosto de 2014 (el Dictamen es de fecha 04 de mayo de 2017), a la luz de la documentación tenida a la vista-, se debe advertir que tal dilación afecta negativamente a ese expleado, por lo que la autoridad pertinente de Carabineros de Chile tendrá que realizar, a la brevedad, las actuaciones necesarias para dar pronto término a ese proceso sumarial, siempre que, por cierto, ello no se hubiere ya efectuado”.

Igual posición asumió la Contraloría en el Dictamen N°33.453-2017, en el cual indicó que “la dilación reclamada afecta negativamente al recurrente, por lo que considerando que dicho proceso se inició con fecha 6 de julio de 2015, procede que la Subsecretaría de Salud Pública, en virtud de lo previsto en los artículos 3° y 8° de la ley N° 18.575, y 7° de la ley N° 19.880 -que imponen la obligación de actuar de propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, procurando la rapidez y oportunidad en sus decisiones-, adopte las medidas que sean necesarias a objeto de dar pronto término al referido procedimiento, siempre, por cierto, que ello no se hubiere ya efectuado”¹⁴³.

Sobre lo anterior, consideramos que la posición de la Contraloría no se atiene al respeto del derecho de los funcionarios públicos a ser juzgados en un plazo razonable y sin dilaciones indebidas.

En primer lugar, dentro de los principios que deben regir el funcionamiento de la Administración del Estado, según lo dispone el inciso segundo del artículo 3° de la LOCBGAE, se encuentran los principios de eficacia y eficiencia, lo cual, en relación con el artículo 8° del mismo cuerpo legal, implica que “los procedimientos administrativos deben ser ágiles y expeditos, sin más formalidades que las que establezcan las leyes y reglamentos”.

¹⁴³ En el mismo sentido, Dictamen CGR N°29.307-2017, en el cual, además, se le dio un plazo de 20 días a la Subsecretaría de Salud Pública para que informara acerca de las medidas tomadas para agilizar el procedimiento.

En el derecho disciplinario, estos principios se ven manifestados en la tramitación de los procedimientos para determinar la responsabilidad funcionaria, para los cuales, como ya hemos analizado, el Estatuto Administrativo establece plazos legales en sus distintas etapas.

Sobre esto, en el mismo caso de dilación indebida de un sumario administrativo en Argentina comentado anteriormente, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal indicó que “el trascurso de casi veinte años en la sustanciación del sumario resultaba evidentemente contrario al principio de celeridad, economía y eficacia que rige la actividad administrativa y podría implicar una mengua en la garantía del juicio sin dilaciones indebidas fuera ya por la duración del retraso, las razones de la demora y atendiendo tanto al perjuicio concreto que a ellos les hubiera podido irrogar esa prolongación, como a la posibilidad de que este pudiera ser reparado”^{144 145}.

Así, como se ve, la dilación injustificada en la tramitación de un procedimiento disciplinario no solo genera un conflicto con las garantías del debido proceso del funcionario público, sino que también afecta de forma directa el funcionamiento de la Administración del Estado, vulnerando los principios de eficacia, eficiencia y celeridad.

Ahora, continuando con el análisis de la posición de Contraloría, consideramos que, por una parte, se justifica una cierta flexibilidad temporal en los tiempos de tramitación de los procedimientos disciplinarios, siempre y cuando la demora sea justificada, y se base en parámetros objetivos para su determinación. Así, como ha dicho la doctrina, “aún reconocida dicha flexibilidad temporal en relación con los plazos de tramitación,

¹⁴⁴ SEDLACEK, Federico. 2013. El plazo razonable, un concepto “neoconstitucional” y materialmente jurisdiccional. Nota a fallo. *Microjuris*. p. 2.

¹⁴⁵ Interesante discusión se dio en ese caso, en el cual existieron diferentes soluciones en la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal y en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, discutiéndose acerca de la prescripción de los procedimientos administrativos y de la primacía de las garantías constitucionales e internacionales por sobre el texto legal, para resolver cuestiones indeterminadas del derecho, como la razonabilidad del plazo.

la obligación de resolver que pesa sobre la Administración es también una obligación de resolver sin dilaciones indebidas”¹⁴⁶.

En ese sentido, si esa demora en la tramitación de un procedimiento disciplinario no es justificada, lo que se manifiesta, por ejemplo, en la adopción de medidas provisionales que, por no resolverse el procedimiento sumarial en el plazo legal, se “eternizan”, nos encontraremos ante una vulneración de los derechos del funcionario público, por lo cual no solo se deberán tomar las medidas para agilizar el procedimiento, como bien ha indicado la Contraloría, sino que además, se deberían evaluar las posibilidades para resarcir los perjuicios que esa demora injustificada acarreó al funcionario¹⁴⁷.

En ese sentido, la posición que ha adoptado la Contraloría y los tribunales nacionales no se atiene a los estándares internacionales de protección de las garantías de los funcionarios públicos en cuanto a la tramitación de los procedimientos disciplinarios, existiendo un desequilibrio importante en cuanto a los objetivos de la Administración del Estado con la imposición de la sanción, en desmedro de los derechos fundamentales de los funcionarios públicos, ordenando exclusivamente la agilización del procedimiento, y sin hacerse cargo de los perjuicios que la dilación provoca en los funcionarios afectados.

¹⁴⁶ GÓMEZ PUENTE, Marcos. 2002. La Inactividad de la Administración. Editorial Aranzadi, Tercera Edición, Navarra, p. 440.

¹⁴⁷ En ese sentido, considerando la discrecionalidad de la Administración en los procedimientos disciplinarios y sus límites, “la razonabilidad y su implícito la proporcionalidad son fundamentales para apreciar el actuar legítimo de la Administración en el campo de la discrecionalidad”. LORENZO, Susana. 2012. Responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos. Op. Cit., p. 8.

D. Vías para hacer frente a la dilación indebida en la tramitación de procedimientos disciplinarios

Como se analizó anteriormente, el incumplimiento de los plazos en la sustanciación de procedimientos disciplinarios no permite declarar la nulidad por la ilegalidad del procedimiento, pues este problema no constituye, a juicio de la Contraloría, un vicio del procedimiento que tenga una influencia decisiva en sus resultados.

Por lo demás, esta restrictiva visión del procedimiento disciplinario y el debido proceso se comparte con la posición de ciertos tribunales extranjeros, no otorgándose la importancia requerida al problema de los plazos y a los perjuicios a los funcionarios públicos.

A modo de ejemplo, en el derecho peruano se ha potenciado una posición similar a la existente en Chile, no permitiendo la declaración de nulidad de los procedimientos disciplinarios por la sola dilación indebida.

En la causa N°3.778-2004-AA, seguida ante el Tribunal Constitucional peruano, en el cual se discutió la validez de un procedimiento disciplinario por la demora injustificada en la tramitación, incoado en contra de don Tito Martín Ramos Lam, si bien se reconoció que se produjeron perjuicios en el funcionario afectado, los cuales implicaron consecuencias negativas respecto a su estabilidad económica y subsistencia familiar, al haber estado más de 8 meses suspendido de su cargo, el Tribunal Constitucional estableció que “declarar nulo el procedimiento administrativo disciplinario y establecer la reposición de las cosas al estado anterior, constituiría una decisión no razonable, pues las demás garantías procesales que conforman el debido proceso sí fueron respetadas y, si bien el retraso en la solución del proceso ha ocasionado perjuicios económicos en el demandante, no se debió a una conducta arbitraria o aislada encaminada a perjudicar el ejercicio de los demás derechos que conforman el debido proceso, los cuales sí fueron debidamente ejercidos en el

procedimiento administrativo disciplinario por el demandante”¹⁴⁸, por lo que declaró infundada la alegación.

Como se ve, las herramientas jurisdiccionales y legales establecidas en los cuerpos normativos reguladores del derecho disciplinario, tanto en Chile como en otros países de la región, no resultan suficientes para hacer frente a los perjuicios derivados de la dilación indebida, por lo que se hace necesario buscar otras vías que permitan hacer valer los derechos de los funcionarios públicos que son afectados a procedimientos para la determinación de la responsabilidad disciplinaria.

1. Derecho interno

Una de las vías que han sido utilizadas es el recurso de protección, el cual, si bien no permite indemnizar pecuniariamente al funcionario público por los daños que el retardo injustificado en resolver le ha causado, permitiría hacer valer los derechos fundamentales de los afectados, por ejemplo, a través de la invalidación del procedimiento disciplinario.

Sin embargo, los Tribunales Superiores de Justicia han tenido una posición similar a la de la Contraloría, a todas luces restrictiva, pues en variadas ocasiones han rechazados los respectivos recursos, incluso considerando, en algunos casos, que el debido proceso no se encuentra resguardado por el recurso de protección¹⁴⁹. Tan

¹⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional de Perú. Causa Rol N°3.778-2004-AA, de fecha 25 de enero de 2005, párrafo 23.

¹⁴⁹ Así, la jurisprudencia ha establecido en variados pronunciamientos, que “Sin perjuicio de lo anterior cabe tener presente que se reprochan al Director Nacional de Aduanas irregularidades procedimentales, lo que constituye, en realidad, una denuncia respecto de quebrantamientos al debido proceso (que entre sus características esenciales comprende el derecho a ser escuchado, a rendir prueba, a que se respeten los procedimientos fijados en la ley, a que se dicten veredictos motivados o fundados y a recurrir) garantía que el constituyente no incluyó en el artículo 20 de la Constitución Política de la República como susceptibles de ser amparado por esta vía (sentencia de Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso. Causa Rol N°1.082-2017, de fecha 05 de mayo de 2017). Mismo criterio se adoptó en las sentencias de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, Causa Rol N°6.982-2011,

restrictiva es su posición, que entre los años 2010 y 2015, de 174 oportunidades en las que se alegó la infracción a garantías del debido proceso (no necesariamente el derecho a ser juzgado en un plazo razonable) y que fueron conocidos por la Corte Suprema, solo fueron acogidos dos recursos de protección¹⁵⁰.

A pesar de lo anterior, existen casos en los que se han acogido por los tribunales de justicia recursos de protección debido a la dilación indebida de procedimientos disciplinarios, no solo por afectación al debido proceso¹⁵¹, sino también por la vulneración de otros derechos fundamentales, como el derecho a la vida y la integridad física y psíquica.

Así, a modo ejemplar, se destaca el recurso de protección incoado por Juan Chacón Ibaceta contra el Ejército de Chile^{152 153}, derivado de haberse prolongado por más de nueve años una investigación sumaria, que tenía como objetivo determinar el origen

de fecha 27 de julio de 2011; sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago. Causa Rol N°1.979-2017, de fecha 06 de abril de 2017, entre otras.

¹⁵⁰ Véase Tabla N°5 en MIRANDA ALARCÓN, Víctor Manuel y MOLINA PIZARRO, Karina Andrea. 2017. El recurso de protección como forma de control jurisdiccional del sumario administrativo a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema: Años 2010- 2015. Memoria para optar al grado de Licenciado. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, p. 61.

¹⁵¹ En sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, Causa Rol N°76.085-2017, de fecha 13 de febrero de 2018, si bien se rechazó el recurso de protección, se reconoció la existencia del debido proceso en los procedimientos disciplinarios, pero se indicó que en el caso en particular este no se veía vulnerado. Un criterio similar se adoptó en la sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de San Miguel, Causa Rol N°5.937-2018, de fecha 07 de diciembre de 2018, en que se estableció que “Undécimo: Que, en consecuencia, al haber obrado del modo como lo hizo la autoridad máxima de la Municipalidad de Alhué, ha incumplido el mandato legal contenido en el artículo 11 de la Ley N° 19.880, que en virtud del principio de imparcialidad lo obliga a expresar los hechos y fundamentos de derecho en aquellos actos que resuelven recursos administrativos, pero además, la obligación de fundamentar su resolución, conforme a la exigencia contenida en el artículo 41 del mismo texto legal, como asimismo, ha desoído las instrucciones contenidas en Dictámenes de la Contraloría que le eran vinculantes, todo lo cual permite calificar su actuar de arbitrario, carente de razonabilidad y concluir que la decisión contenida en la resolución que resuelve el recurso administrativo de reposición intentado por el recurrente de 6 de agosto pasado, no fue dictada en un proceso tramitado ciñéndose a las garantías de un racional y justo procedimiento, por la manifiesta falta de fundamentos que, por lo demás, se evidencia en las otras decisiones que la antecedieron y, por consiguiente, se ha afectado la garantía constitucional del artículo 19 N° 3, inciso quinto, de la Constitución Política de la República”.

¹⁵² Si bien los funcionarios de las Fuerzas Armadas poseen una regulación especial en relación con los procedimientos disciplinarios (D.F.L. N°1 de 1997, que Contiene el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas), para los efectos de este trabajo los resultados de este recurso de protección resultan muy ilustrativos del problema en discusión y sus posibles soluciones desde el punto de vista jurisdiccional.

¹⁵³ Sentencia de la Excelentísima Corte Suprema. Causa Rol N°82.355-2016, de fecha 06 de marzo de 2017.

de ciertas enfermedades del funcionario, que habían ocasionado un deterioro en su salud.

En esa oportunidad, la Corte Suprema estimó que el procedimiento “excede con largueza todo parámetro de razonabilidad al que pueda ser sometida”, y que incluso, “semejante deterioro en su condición de salud, acaecido de manera paralela a la tramitación de la investigación sumaria administrativa seguida a su respecto, no puede sino atribuirse a la excesiva dilación en su diligenciamiento, con todas las consecuencias que ello supone, al punto que resulta razonable sostener que, tras casi diez años de continuas y agotadoras gestiones, en las que el funcionario ha debido lidiar de manera constante con oficiales y funcionarios de mayor graduación, su salud se ha visto resentida, hasta el punto de que la actuación de la institución en este prolongadísimo tiempo debe ser calificada como arbitraria, abusiva e, incluso, vejatoria”¹⁵⁴.

Por estas consideraciones, la Excelentísima Corte Suprema confirmó la sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, que había acogido el recurso de protección, por estimar vulneradas las garantías del funcionario establecidas en los artículos 19 N°1 (derecho a la vida y a la integridad física y psíquica) y 19 N°2 (derecho a la igualdad ante la ley) de la Constitución, e invalidó la investigación sumaria.

Otro aspecto interesante es la posición que adoptó la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Concepción en el recurso de protección presentado por Jorge Cea Riffo en contra de la Municipalidad de Alto Bío Bío en el año 2017¹⁵⁵, en el cual se estimó ilegal la resolución mediante la cual se confirmó la medida disciplinaria de destitución aplicada en contra del recurrente, entre otras cosas, por haberse ampliado en variadas ocasiones el plazo de investigación, negándose por el contrario un mayor plazo que el establecido en la ley para la contra interrogación de los testigos por parte

¹⁵⁴ Sentencia de la Excelentísima Corte Suprema. Causa Rol N°82.355-2016, de fecha 06 de marzo de 2017, considerando sexto.

¹⁵⁵ Sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Concepción. Causa Rol N°3.934-2017, de fecha 21 de julio de 2017.

del funcionario afectado, infringiéndose la garantía establecida en el artículo 19 N°2 de la Constitución, es decir, la igualdad ante la ley.

Ante esta situación, la Corte de Apelaciones de Concepción indicó que “si bien es cierto el atraso en la investigación sólo se puede imputar a responsabilidad de la Fiscal a cargo de la investigación, lo que impresiona a esta Corte es la facilidad con que se amplió en ocasiones el plazo de investigación y al contrario la de negar un plazo mayor o la de llamar a los testigos de cargo para la contra interrogación de los mismos, asunto que constituye la causa de ser del debido proceso, especialmente cuando se trata de un asunto de probidad administrativa¹⁵⁶”.

En ese sentido, la Corte acoge el recurso de protección, considerando que “el ente investigador debe en todo caso fundarse en un proceso legalmente tramitado, en un procedimiento racional y justo, pues, de lo contrario un procedimiento las decisiones que se adoptan deviene en ilegítimas y arbitrarias¹⁵⁷”.

Por otra parte, el panorama tampoco aparece favorable para los funcionarios públicos en el ámbito del Tribunal Constitucional, pues este último ha establecido la improcedencia de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad para hacer frente a un proceso con dilaciones indebidas, indicando en ese sentido, que “Un proceso que se dilata no tiene su remedio por la vía de la inaplicabilidad, sino que ello debe buscarse a través de las herramientas jurisdiccionales y disciplinarias que contempla el sistema para el caso en que se produzcan dilaciones injustificadas en la dictación de la sentencia¹⁵⁸”.

Como hemos visto, las herramientas jurisdiccionales y disciplinarias del derecho interno que se establecen en el Estatuto Administrativo y que han sido desarrolladas y dotadas de contenido por la doctrina y la jurisprudencia administrativa resultan insuficientes para la defensa de los derechos de los funcionarios públicos, por lo que

¹⁵⁶ *Íbid.*, considerando 5°.

¹⁵⁷ *Íbid.*, considerando 8°.

¹⁵⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional. Causa INA N°664-2006, de fecha 30 de mayo de 2007, considerando decimonoveno.

las instancias internacionales aparecen como una interesante opción para evaluar en el futuro.

2. Derecho internacional

Que el derecho a ser juzgado en un plazo razonable y sin dilaciones indebidas esté incorporado como una garantía en los instrumentos internacionales permite que los afectados puedan recurrir ante las instancias internacionales para hacer valer sus derechos.

En ese sentido, y considerando, como ya vimos, que el Pacto de San José de Costa Rica establece expresamente en su artículo 8.1° el derecho a ser juzgado en un plazo razonable, aparece como plausible la opción de interponer una acción ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para lo cual se exige “que se hayan agotado los procedimientos establecidos para la resolución del conflicto ante la Comisión, cuya función principal es la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, siendo ésta la puerta de entrada al sistema interamericano de protección de derechos humanos, y su llave, el hecho de que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna”¹⁵⁹ ¹⁶⁰.

Sin embargo, la CIDH ha indicado que, en casos de procedimientos con dilaciones indebidas, no se requiere comprobar el requisito del agotamiento de los recursos internos.

Entre otros pronunciamientos, se ha indicado que “la referida cuestión del agotamiento de los recursos internos se encuentra íntimamente ligada al cumplimiento de los deberes de brindar acceso a la justicia y protección judicial, y en particular al

¹⁵⁹ ALBORNOZ, José Esteban. 2011. Op. Cit., p. 106.

¹⁶⁰ Según lo dispuesto en el artículo 46.1.a) del Pacto de San José de Costa Rica.

respeto del principio de plazo razonable estipulado en el artículo 8.1 de la Convención Americana”¹⁶¹. Esto en consideración de lo indicado por el artículo 46.2.c) del Pacto de San José de Costa Rica, el cual indica justamente que no se aplicará el requisito del agotamiento cuando exista retardo injustificado en la decisión de los recursos internos.

En ese sentido ha fallado la CIDH en varios casos de naturaleza penal, en los cuales los tribunales de la jurisdicción interna no habían pronunciado sentencia después de excesivos periodos, por lo que la Corte estimó configurada la excepción al agotamiento. Así, por ejemplo, “En el presente caso en la fecha en que se presentó la denuncia ante la Comisión Interamericana, el 6 de marzo de 1996, habían transcurrido más de ocho años de ocurrida la desaparición de los 19 comerciantes, sin que los tribunales internos hubieran emitido ninguna sentencia en relación con la investigación de los hechos de este caso. El Tribunal considera que, conforme a las anteriores consideraciones en este caso, se configura la excepción al requisito del agotamiento de los recursos internos indicada en el artículo 46.2.c) de la Convención”¹⁶².

Si bien los pronunciamientos de la CIDH en este sentido se refieren a asuntos penales, consideramos que no existiría inconveniente en aplicar los mismos criterios a asuntos disciplinarios, considerando que la garantía de ser juzgado en un plazo razonable constituye una garantía protegida por la Convención, la cual es aplicable a los procedimientos disciplinarios, como ya hemos visto.

En ese sentido, accionar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aparece como una opción plausible, considerando que las sentencias de la CIDH incluso pueden ordenar a los Estados una indemnización monetaria, cuestión muy relevante si tomamos en cuenta el hecho de que la dilación indebida de los procedimientos disciplinarios muchas veces influye en el patrimonio de los funcionarios públicos.

¹⁶¹ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia, de fecha 5 de julio de 2004, párrafo 163.

¹⁶² *Ibid.*, párrafo 200.

Además, según lo dispone el Pacto de San José de Costa Rica y lo ha reafirmado la doctrina, “el numeral primero del artículo 68 de la CADH determina claramente, y sin lugar a dudas, la obligación del Estado de cumplir la decisión de la Corte IDH en todos los casos en que sea parte. En virtud del carácter definitivo e inapelable de las sentencias de la Corte, según lo establecido en el artículo 67 la Convención, éstas deben ser prontamente cumplidas por el Estado en forma íntegra. Asimismo, el artículo 68.1 de la CADH estipula que “[l]os Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”. Para ello, los Estados deben asegurar la implementación a nivel interno de lo dispuesto por este Tribunal en sus decisiones”¹⁶³ ¹⁶⁴. Lo anterior otorga fuerza obligatoria y vinculante a las decisiones de la Corte, lo que entrega seguridad jurídica a los sujetos afectados.

Sin embargo, en cuanto a la ejecución de las sentencias de la CIDH, cuyo procedimiento y adecuación al derecho interno está bastante más desarrollado en otros países de la región como Perú, Colombia, Ecuador y Argentina, entre otros¹⁶⁵, en Chile “la implementación de las decisiones de los órganos de este Sistema (Interamericano de Derechos Humanos) dej(a) que desear, a pesar de ser uno de los estados con mejor registro de cumplimiento de la región”¹⁶⁶.

En ese sentido, en nuestro país existe no solo un conflicto técnico, referido a la falta de institucionalidad que se haga cargo de la implementación de las sentencias, sino que también un problema político para su adecuación con el ordenamiento jurídico interno. Como lo ha dicho la doctrina, “En Chile, (...) el problema es tanto la falta de claridad sobre el estatus de las decisiones de la CIDH en general y de la Corte IDH

¹⁶³ MIRANDA BURGOS, Marcos José. 2014. La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico interno. Revista IIDH, ISSN 1015-5074, N°60, 2014, p. 133.

¹⁶⁴ En ese sentido, es importante destacar que “El derecho internacional general no impone la manera específica mediante la cual se tendrá que incorporar el derecho internacional, ni de qué forma se tendrá que cumplir, a menos que imponga directamente obligaciones de proceso (y no de resultado)”, por lo que la institucionalidad en el derecho interno adquiere una fundamental relevancia en este aspecto. Véase SCHÖNSTEINER, Judith y COUSO, Javier. 2015. La implementación de las decisiones de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en Chile: ensayo de un balance. Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte, Sección: Estudios, Año 22 – N°2, 2015, p. 319.

¹⁶⁵ Véase MIRANDA BURGOS, Marcos José. 2014. Op. Cit., p. 142-151.

¹⁶⁶ SCHÖNSTEINER, Judith y COUSO, Javier. 2015. Op. Cit., p. 317.

para el Poder Legislativo, como la resistencia política a ciertas decisiones del Sistema”¹⁶⁷.

Con lo anterior, queda claro que debemos avanzar hacia un reconocimiento expreso de la fuerza obligatoria de las sentencias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y una adecuación al sistema jurídico interno, con el fin de velar por el efectivo resarcimiento de los perjuicios de los afectados; en este caso, de los funcionarios públicos.

3. El control de convencionalidad de la CIDH

Mención aparte requiere, desde la óptica internacional, el control de convencionalidad que realiza la CIDH, el cual aparece como una vía plausible para propender a la armonía en las soluciones locales referidas al reconocimiento de la dilación indebida y a la protección del derecho a ser juzgado en un plazo razonable, considerando que, sobre todo en nuestro país, tanto la legislación interna como la jurisprudencia administrativa no le han otorgado mayor atención.

El control de convencionalidad “implica que los órganos judiciales de los países miembros no solo deben resolver los casos a partir de la normado en la Convención Americana de Derecho Humanos, sino también teniendo en cuenta “la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, interprete última de la Convención Americana””¹⁶⁸ ¹⁶⁹, o, en otras palabras, “implica internalizar en su actividad

¹⁶⁷ *Íbid.*, p. 324.

¹⁶⁸ PALACIOS, Leonardo Pablo. 2013. *Op. Cit.*, p. 1153.

¹⁶⁹ Es importante recalcar que, si bien la institución del control de convencionalidad en un principio se construyó en relación con el ámbito judicial, la CIDH se ha volcado hacia una interpretación extensiva de la aplicación de los principios y garantías de la Convención Americana de Derechos Humanos, permitiendo su adecuación al ámbito administrativo. En ese sentido, por ejemplo, en el caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*, la Corte estableció que a pesar de que el citado artículo (artículo 8° de la Convención Americana) no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, las garantías mínimas establecidas en el numeral 2 del mismo precepto se aplican también a esos órdenes y, por ende, en

jurisdiccional que son jueces interamericanos en el plano nacional, debiendo siempre garantizar los atributos de los derechos contenidos en la CADH, impidiendo que éstos sean afectados por normas jurídicas de derecho interno o conductas y actos de agentes del Estado que desconozcan los estándares mínimos determinados convencionalmente”¹⁷⁰.

En ese sentido, y en lo que nos interesa, la interpretación que realicen los jueces y autoridades administrativas al pronunciarse acerca de la dilación indebida de procedimientos disciplinarios y los perjuicios provocados a funcionarios públicos debe realizarse considerando los principios y garantías provenientes del derecho internacional de los derechos humanos, tales como el principio *pro homine*¹⁷¹ y por supuesto, el debido proceso.

éstos el individuo tiene derecho al debido proceso en los términos reconocidos para la materia penal, en cuanto sea aplicable al procedimiento respectivo”. Y, por otra parte, ha dicho que tanto “los órganos jurisdiccionales como los de otro carácter que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana”. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú, de fecha 6 de febrero de 2001.

¹⁷⁰ NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. 2012. Diálogo Interjurisdiccional, Control de Convencionalidad y jurisprudencia del Tribunal Constitucional en período 2006-2011. Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Estudios Constitucionales, Año 10, N°2, 2012, ISSN 0718-0195, p. 60.

¹⁷¹ “El principio *pro homine* es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre”. PINTO, Mónica. 1997. El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos. [en línea] <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/20185.pdf>> [última consulta: 19 de enero de 2019], p. 163.

CONCLUSIONES

A lo largo de esta Memoria hemos constatado la existencia de una dilación en la substanciación de los procedimientos disciplinarios en nuestro país, cuestión que no implica necesariamente que exista una vulneración de la garantía a ser juzgados en un plazo razonable y sin dilaciones indebidas.

Como vimos, los criterios de configuración de una violación de esta garantía han sido desarrollados por los sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos a través de parámetros objetivos, y, sobre todo, en consideración a las particularidades de cada caso. En ese sentido, la jurisprudencia internacional, centrada hasta ahora principalmente en el ámbito penal, ha tenido una importancia trascendental.

El derecho a ser juzgado en un plazo razonable y sin dilaciones indebidas es un derecho fundamental, integrante de las garantías del debido proceso a partir de lo dispuesto en los tratados internacionales ratificados por Chile, y, como vimos a lo largo de la investigación, aplicable al derecho administrativo sancionador en todas sus formas, y de manera especial, al derecho disciplinario. Un justo y racional procedimiento disciplinario no puede entenderse sino en conformidad a la garantía de ser juzgado en un plazo razonable, y, sobre todo, sin dilaciones indebidas.

Sin embargo, por los objetivos que debe cumplir la Administración, la especial finalidad de la sanción, la relación estatutaria entre el Estado y los funcionarios, y considerando los recursos limitados con los que cuentan los órganos de la Administración del Estado para llevar a cabo los procedimientos, aparece como justificable una demora o retardo en la substanciación de estos últimos. En otras palabras, en nuestra opinión no resulta condenable el incumplimiento de los plazos en la tramitación de los procedimientos disciplinarios por el solo hecho del incumplimiento, permitiéndose una cierta flexibilidad para una adecuada resolución.

Sin perjuicio de lo anterior, esta dilación debe tener una justificación razonable, para lo cual las autoridades administrativas y los jueces deberán considerar los elementos objetivos que ya hemos analizado, teniendo especial consideración con la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

En este contexto, y según lo analizado en esta investigación, es evidente que la posición actual que mantiene la jurisprudencia judicial y administrativa respecto a las consecuencias del incumplimiento de los plazos en los procedimientos disciplinarios, considerándolo como un vicio que no permite declarar la nulidad del procedimiento al no ser considerado esencial, no se atiene al respeto pleno de las garantías de los funcionarios públicos. Como se desprende de sus pronunciamientos, si bien en ciertas oportunidades se reconoce la existencia de perjuicios por la dilación indebida de los procedimientos en los funcionarios públicos, los tribunales y la Contraloría no imponen medidas de resarcimiento, limitándose a exigir la agilización del procedimiento, sin hacerse cargo entonces de la vulneración al derecho a ser juzgados en un plazo razonable y sin dilaciones indebidas.

En ese sentido, consideramos que la justificación de la jurisprudencia administrativa, y la aplicación de la doctrina de la especial relación de sujeción a las relaciones estatutarias funcionarias no puede constituir una excusa para limitar los derechos fundamentales de los funcionarios públicos, sin importar la voluntariedad de la relación entre la Administración y los funcionarios; sobre todo considerando que a lo largo de la historia se ha avanzado hacia la proscripción del poder absoluto del Estado, en beneficio del respeto a las garantías fundamentales de los individuos.

La dilación de los procedimientos disciplinarios provoca evidentes perjuicios en los funcionarios públicos, tanto en su carrera funcionaria y su calificación, como en el ámbito económico de subsistencia, además de provocar la afectación de la integridad psíquica de las personas, por la angustia y la incertidumbre de ser sujeto de un procedimiento indefinidamente, que incluso puede terminar en una absolución. Lo anterior debe llevarnos a reflexionar acerca de la sustancia del buen funcionamiento de la Administración del Estado.

Consideramos que en nuestro país se requiere con urgencia de una modificación normativa y jurisprudencial acerca de las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los plazos en los procedimientos disciplinarios, adaptándolo a la posición garantista que ha mantenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en variadas sentencias, con el fin de conciliar la función pública encomendada a la Administración, con el respeto de las garantías de los funcionarios públicos, cuestión que tiene relevantes repercusiones en el funcionamiento de la Administración del Estado y en el respeto de los principios que la orientan, en lo que se quiere transmitir con la imposición de una sanción, y en definitiva, en el bien común.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALBORNOZ, José Esteban. 2011. El debido proceso administrativo y su reconocimiento en los procedimientos disciplinarios de los órganos de la Administración del Estado regidos por la Ley 18.834 sobre Estatuto Administrativo. Tesis para Optar al Grado de Magíster en Derecho. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho.
2. AMADO RIVADENEYRA, Alex. 2011. El derecho al plazo razonable como contenido implícito del derecho al debido proceso: desarrollo jurisprudencial a nivel internacional y nacional. Revista Internauta de Práctica Jurídica, Núm. 27, año 2011.
3. APARICIO, Emilio. 2017. Las relaciones de sujeción especial, p. 2. [en línea] <<https://indubioproadministrado.wordpress.com/2017/06/25/las-relaciones-de-sujecin-especial/>> [última consulta: 19 de enero de 2019].
4. ARDILA QUIROZ, Luis Eduardo. 2012. Las relaciones especiales de sujeción entre el Estado y sus funcionarios. Revista Logos Ciencia & Tecnología ISSN 2145-549X, Vol. 3. N°2, Enero - Junio 2012.
5. ARDILA TRUJILLO, Mariana. 2009. La prohibición de dilaciones injustificadas en la jurisprudencia constitucional. Revista Derecho del Estado N°23, diciembre de 2009.
6. BAHAMÓN PEDROZA, Ximena y GÓMEZ, Yasmín Zoraida. 2017. El activismo judicial en el proceso disciplinario. IUSTA, N°47, Julio- diciembre 2017, ISSN: 1990-0448, Facultad de Derecho, Universidad Santo Tomás de Bogotá.
7. BARÓN, Mauricio. 2011. Las garantías fundamentales frente al proceso disciplinario en Colombia. Revista Derecho y Realidad, N°18, II Semestre de 2011, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UPTC, ISSN: 1692-3936.
8. BARRAZA GONZALEZ, Andrea Inés. 2012. La responsabilidad del Estado Juez: La infracción al derecho a ser juzgado en un plazo razonable como título atributivo de responsabilidad. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho.

9. BERMUDEZ, Jorge. 1998. Elementos para definir las sanciones administrativas. Revista Chilena de Derecho, Número Especial.

10. BORDALÍ SALAMANCA, Andrés. 2007. Sentencia sobre Debido Proceso ante la Administración del Estado (Corte Interamericana de Derechos Humanos), Caso Claude Reyes y Otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Comentario. Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile, Volumen XX – N°1 – Julio 2007.

11. BRAGE, Joaquín. Limitaciones específicas a los derechos fundamentales en las relaciones de especial sujeción. Panóptico. Observatorio Penitenciario. [en línea] <<https://www2.uned.es/dpto-derecho-politico/brage.pdf>> [última consulta: 19 de enero de 2019].

12. CARVAJAL, Bernardo. 2010. Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo. Revista Digital de Derecho Administrativo, N°4, Segundo Semestre/2010.

13. CELIS DANZINGER, Gabriel. 2016. Derecho Administrativo Disciplinario. Sumarios Administrativos. Santiago, Editorial El Jurista.

14. COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS PERÚ. 2011. El debido proceso en las decisiones de los órganos de control constitucional de Colombia, Perú y Bolivia. [en línea] <<http://egov.ufsc.br/portal/conteudo/el-debido-proceso-en-las-decisiones-de-los-%C3%B3rganos-de-control-constitucional-de-colombia-pe>> [última consulta: 19 de enero de 2019].

15. CORDERO, Luis. 2015. Lecciones de Derecho Administrativo. Segunda Edición Corregida. Santiago, Thomson Reuters.

16. CORDERO QUINZACARA, Eduardo. 2013. Concepto y Naturaleza de las Sanciones Administrativas en la Doctrina y Jurisprudencia Chilena. Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, Año 20 - N°1.

17. CORONEL RIAÑO, Mónica. 2015. ¿Es realmente el derecho disciplinario una rama autónoma del derecho penal? Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Facultad de Posgrados, Especialización Derecho Sancionatorio.

18. COTINO HUESO, Lorenzo. 1999. Relaciones de especial sujeción: su diversa evolución en Alemania y España. (Particular seguimiento de la jurisprudencia

constitucional, contencioso-administrativa y militar de la presente década). Revista del Poder Judicial, (3ª época), nº 55.

19. EVANS DE LA CUADRA, Enrique. 1999. "Los derechos constitucionales". Editorial Jurídica de Chile, Santiago.

20. FORERO SALCEDO, José Rory. 2006. Garantías Constitucionales en el ámbito disciplinario de los servidores estatales: análisis derivado de la óptica de un derecho disciplinario autónomo. Revista Diálogos de Saberes ISSN 0124-0021, Nº 25, julio-diciembre de 2006.

21. FORERO SALCEDO, José Rory. 2016. La protección constitucional de las víctimas en Colombia, desde la óptica del derecho disciplinario, con énfasis en la garantía consagrada en la ley 1448 de 2011. *Revista Verba Iuris*, 11(35).

22. GARCÍA PONS, Enrique. 1997. Responsabilidad del Estado: la justicia y sus límites temporales. José María Bosch Editor, S. L., Barcelona, España.

23. GÓMEZ BARBOSA, Paulina. 1993. Derecho Administrativo. Valparaíso, U. de Playa Ancha.

24. GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos. 2004. Dogmática del Derecho Disciplinario. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

25. GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos. 2012. El derecho disciplinario como disciplina jurídica autónoma. Revista Derecho Penal y Criminología. Volumen XXXIII, número 95, julio- diciembre 2012.

26. GÓMEZ PUENTE, Marcos. 2002. La Inactividad de la Administración. Editorial Aranzadi, Tercera Edición, Navarra.

27. LETELIER, Raúl. 2017. Garantías penales y sanciones administrativas. En: Polit. Crim. Vol. 12, Nº24 (Diciembre de 2017), Art. 1.

28. LORENZO, Susana. 2012. Responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos. Ponencia en Segunda Jornadas de Ética, Derechos y Deberes en la Función Pública y Administración Tributaria. Dirección General Impositiva de Uruguay.

29. MARTINEZ POSADA, Estefany Johana. 2016. Análisis del Plazo Razonable en el proceso penal. Ensayo para optar al título de Abogado. Medellín, Universidad de San Buenaventura, Facultad de Derecho.

30. MEDINA QUIROGA, Cecilia. 2003. La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos.

31. MIRANDA ALARCÓN, Víctor Manuel y MOLINA PIZARRO, Karina Andrea. 2017. El recurso de protección como forma de control jurisdiccional del sumario administrativo a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema: Años 2010- 2015. Memoria para optar al grado de Licenciado. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho.

32. MIRANDA BURGOS, Marcos José. 2014. La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico interno. Revista IIDH, ISSN 1015-5074, N°60, 2014.

33. MONTERO CARTES, Cristián. 2012. ¿Los plazos de la Administración no son fatales?: Observaciones a propósito de una tesis. En: La Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional. (1927-2012).

34. MONTERO CARTES, Cristián. 2015. Responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos: un estudio introductorio. Revista de Derecho Público - Vol. 82, 1° Sem. 2015.

35. NIETO, Alejandro. 2007. Régimen sancionador de las administraciones públicas: últimas novedades. Pasos recientes del proceso sustantivador del Derecho Administrativo Sancionador. Estudios QDL, Fundación Democracia y Gobierno Local.

36. NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. 2012. Diálogo Interjurisdiccional, Control de Convencionalidad y jurisprudencia del Tribunal Constitucional en período 2006-2011. Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Estudios Constitucionales, Año 10, N°2, 2012, ISSN 0718-0195.

37. NOGUERA DUQUE, Edwin Alberto y MONÁ GALVIS, Juan Camilo. 2018. Alcances y limitaciones de la relación especial de sujeción de los servidores públicos en Colombia frente al derecho disciplinario. Artículo de reflexión presentado para optar al título de Abogado. Bello, Facultad de Derecho de la Universidad de San Buenaventura, Colombia.

38. PALACIOS, Leonardo Pablo. 2013. Derechos Humanos y sanción disciplinaria a los agentes públicos. En: Estudios de Derecho Público / Edgardo Tobías Acuña ... [et.al.]; prólogo de Alberto Antonio Spota. - 1a. ed. - Buenos Aires: Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - UBA, 2013.

39. PINTO, Mónica. 1997. El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos. [en línea] <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/20185.pdf>> [última consulta: 19 de enero de 2019].

40. PRIETO ÁLVAREZ, Tomás. 2009. La Encrucijada actual de las relaciones especiales de sujeción. Revista de Administración Pública, ISSN 0034-7639, número 178, Madrid, enero- abril 2009.

41. ROJAS FRANCO, Enrique. 2011. El debido procedimiento administrativo. Revista de la Facultad de Derecho PUCP, N°67.

42. ROMÁN CORDERO, Cristián. 2009. El Debido Procedimiento Administrativo Sancionador. Revista de Derecho Público de la Universidad de Chile, Volumen N°71, Estudios Derecho Administrativo.

43. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. 2004. Principios de Derecho Administrativo General, tomo I, edición 2004, reimpresión 2006. Madrid, Editorial Iustel.

44. SCHÖNSTEINER, Judith y COUSO, Javier. 2015. La implementación de las decisiones de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en Chile: ensayo de un balance. Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte, Sección: Estudios, Año 22 – N°2, 2015.

45. SEDLACEK, Federico. 2013. El plazo razonable, un concepto “neoconstitucional” y materialmente jurisdiccional. Nota a fallo. Microjuris.

46. SILVA CIMMA, Enrique. 1993. Derecho Administrativo Chileno y Comparado. La función pública. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

47. ZÚÑIGA, Marcela. 2014. Estándares Internacionales relativos al plazo razonable desde una perspectiva práctica (implicaciones y casos). p. 15 y ss. [power point] [en línea] <http://www.cejamericas.org/BoletinNexos/publicaciones/PPT_MarcelaZuniga_Estandaresinternacionalesrelativosalplazorazonable.pdf> [última consulta: 19 de enero de 2019].

SENTENCIAS JUDICIALES

1. Sentencia de la Excelentísima Corte Suprema. Causa Rol N°5.165-2013, de fecha 14 de abril de 2014.
2. Sentencia de la Excelentísima Corte Suprema. Causa Rol N°13.387-2014, de fecha 18 de mayo de 2015.
3. Sentencia de la Excelentísima Corte Suprema. Causa Rol N°82.355-2016, de fecha 06 de marzo de 2017.
4. Sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago. Causa Rol N°6.982-2011, de fecha 27 de julio de 2011.
5. Sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago. Causa Rol N°84.119-2015, de fecha 20 de enero de 2016.
6. Sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago. Causa Rol N°13.406-2015, de fecha 8 de abril de 2017.
7. Sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago. Causa Rol N°76.085-2017, de fecha 13 de febrero de 2018.
8. Sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de San Miguel. Causa Rol N°5.937-2018, de fecha 07 de diciembre de 2018.
9. Sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso. Causa Rol N°1.082-2017, de fecha 05 de mayo de 2017.
10. Sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Concepción. Causa Rol N°1.333-2014, de fecha 25 de abril de 2014.
11. Sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Concepción. Causa Rol N°3.934-2017, de fecha 21 de julio de 2017.
12. Sentencia del Tribunal Constitucional. Causa INA N°664-2006, de fecha 30 de mayo de 2007.
13. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, de fecha 02 de febrero de 2001.
14. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú, de fecha 6 de febrero de 2001.

15. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia, de fecha 5 de julio de 2004.

16. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Álvarez Vs. Honduras, de fecha 01 de febrero de 2006, voto concurrente del juez Sergio García Ramírez.

17. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Claude Reyes y Otros Vs. Chile, de fecha 19 de septiembre de 2006.

18. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia, de fecha 27 de noviembre de 2008, voto concurrente del juez Sergio García Ramírez.

19. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y Otros) Vs. Ecuador, de fecha 28 de agosto de 2013.

20. Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia. Causa C-252/2003, de fecha 25 de marzo de 2003.

21. Sentencia del Tribunal Constitucional de Perú. Causa Rol N°3.778-2004-AA, de fecha 25 de enero de 2005.

22. Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia. Causa Rol C-028/06, de fecha 26 de enero de 2006.

23. Sentencia del Poder Judicial de Neuquén, Argentina. Causa Rol N°327-2009, de fecha 21 de mayo de 2012.

24. Sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Uruguay. Causa 507-2014, de fecha 14 de octubre de 2014.