

# Las causales de extinción de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos. Análisis crítico

The causes of extinction of disciplinary liability of public servants. Critical analysis

Cristián Montero Cartes\*

Este trabajo tiene por objeto analizar las causales de extinción de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos, a partir del concepto, fundamento y naturaleza de la potestad disciplinaria.

Así, el autor plantea que la doctrina nacional, en general, no ha efectuado un análisis sistemático de dicha facultad, ni tampoco de los anotados motivos de desaparición de esa responsabilidad, concluyendo que ha sido en definitiva la Contraloría General de la República la entidad que ha examinado el tema. Al mismo tiempo, recurriendo a la literatura comparada, identifica y luego expone los principales problemas que presenta esta materia.

**Palabras clave:** Potestad disciplinaria, sanción administrativa, causales de extinción, cese de funciones.

This paper aims to critically analyze the causes of extinction of the disciplinary responsibility of public officials, from the concept, rationale and nature of the disciplinary authority.

Thus, the author argues that the national doctrine generally not conducted a systematic analysis of this option, nor the reasons noted disappearance of that responsibility has been definitively concluded that the Comptroller General of the Republic through its –a administratively case the entity that has examined the issue. At the same time, using comparative literature, it identifies and then outlined the main problems of this area.

**Keywords:** Disciplinary authority, administrative penalty, grounds for termination of service.

RESUMEN / ABSTRACT

\* Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Concepción, y Magíster en Derecho Público por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Correo electrónico: crmontero@udec.cl

Este manuscrito constituye una versión adaptada del Seminario para optar al grado de Magíster en Derecho Público por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Recibido el 4 de marzo y aceptado el 30 de noviembre de 2015.

## Introducción

Inmerso en el proceso de constitucionalización del Derecho chileno, la jurisprudencia judicial y administrativa, empujada por la doctrina<sup>1</sup>, han introducido una serie de criterios que, con carácter general, proceden de la extrapolación<sup>2</sup> de los principios generales del Derecho Penal al ámbito sancionador administrativo. Se trata, en efecto, de elementos claves en la interpretación y proyección del Derecho Penal, que han sido aplicados al Derecho Administrativo Sancionatorio, basado en la tesis según la cual la facultad sancionatoria de esta es, junto a la potestad punitiva penal, una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, razón por la cual se ha entendido que los principios del Derecho Penal son aplicables, con matices, al Derecho Administrativo Sancionador.

En tal sentido, el Tribunal Constitucional ha indicado: "Que los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del *ius puniendi* propio del Estado"<sup>3</sup>, y que "...aun cuando las sanciones administrativas y las penas difieran en algunos aspectos, ambas forman parte de una misma actividad sancionadora del Estado y han de estar, en consecuencia, con matices, sujetas al mismo estatuto constitucional que las limita en defensa de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos"<sup>4</sup>.

Siguiendo tal predicamento, la Corte Suprema en forma reiterada –con cierta precisión formulada recientemente<sup>5</sup>–, ha afirmado que si bien las sanciones administrativas y las penas difieren en algunos aspectos, ambas pertenecen a una misma actividad sancionadora del Estado –el llamado *ius puniendi* estatal– y están, con matices, sujetas al estatuto constitucional establecido en el N° 3 del artículo 19 de la Carta Política<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Por todos, véase: CORDERO QUINZACARA 2014, el cual aborda con detalle la doctrina y jurisprudencia existente sobre la materia.

<sup>2</sup> La técnica jurídica que debe emplearse en tal proceso –en el evento de detectarse alguna laguna normativa–, sería "la vía de asimilación o analogía o bien por la vía del recurso a la equidad. En ambos casos, la solución debe ser para todos los casos similares y permitir así cumplir con el principio de igualdad, consagrado constitucionalmente". BERMÚDEZ SOTO 2012, 120.

<sup>3</sup> Sentencia TC Rol N° 244 (1996), considerando 9°.

<sup>4</sup> Sentencia TC Rol N° 479 (2006), considerando 8°.

<sup>5</sup> Así, en un fallo de octubre de 2014, la Corte Suprema, asumiendo la existencia de una precariedad o, derechamente, ausencia normativa en la regulación de las sanciones administrativas, concluye que "dicha carencia legislativa y el común origen de ambas sanciones no autorizan para aplicar de manera automática las normas y principios propios del derecho penal al derecho administrativo sancionador, sino que tal aplicación debe efectuarse dentro de los márgenes del procedimiento administrativo en general y del sancionatorio en particular, sin perder de vista el contexto que tuvo en vista el legislador para optar por una u otra sanción", y ello "se debe tener en cuenta aquellos aspectos del derecho administrativo sancionador que le confieren a esta rama una fisonomía propia y que justifican su regulación autónoma en relación con el derecho penal"., *Fisco de Chile con Dörr Zegers y otros* (2014).

<sup>6</sup> *Zegers Domínguez con Superintendencia de Valores y Seguros* (2013).

En igual línea, Sánchez Morón ha señalado que “la doctrina y la jurisprudencia, salvo excepciones, vienen insistiendo últimamente en que todas las manifestaciones punitivas del Estado, incluidas las que confiere el derecho disciplinario, tienen un fundamento común, se explican y justifican en virtud de un mismo *ius puniendi*, de donde se deduce que les son aplicables a grosso modo los mismos principios y reglas, por lo general extraídas de la dogmática del derecho penal”<sup>7</sup>.

Sin embargo, mientras la atención se ha centrado por completo en el Derecho Administrativo Sancionador general, los estudios dogmáticos sobre el régimen disciplinario de los funcionarios públicos en Chile no han encontrado, ciertamente, una recepción paralela<sup>8</sup>. Esta ausencia de interés por el estudio de la responsabilidad disciplinaria<sup>9</sup> es desde luego cuestionable, sobre todo desde el prisma de la vigencia efectiva de las garantías sustantivas del Derecho Disciplinario de los funcionarios públicos. Así, en general<sup>10</sup>, los trabajos doctrinarios existentes sobre el tema<sup>11</sup>, se basan principalmente en lo que la jurisprudencia administrativa, léase Contraloría General de la República –y en menor medida, los dictámenes de la Dirección del Trabajo–, han establecido como Derecho Disciplinario, o bien presentan el problema de que analizan el Estatuto Administrativo anterior, D.L. N° 338, de 1960<sup>12</sup>, pero sin referencias al texto vigente<sup>13</sup>.

En este contexto, el presente trabajo pretende analizar las causales de extinción de la aludida responsabilidad, con énfasis en la prescripción de la infracción y de la sanción disciplinaria, toda vez que dicha forma extintiva presenta los mayores puntos de tensión en su examen. Para ello, se aborda críticamente el tratamiento doctrinario sobre la materia, así como también, la

<sup>7</sup> SÁNCHEZ MORÓN 2008, 300.

<sup>8</sup> En ese sentido, MONTERO CARTES 2015, 114 y ss.

<sup>9</sup> Se ha discutido el correcto empleo de la expresión “responsabilidad administrativa” o bien “responsabilidad disciplinaria”. Algunos autores prefieren hablar de responsabilidad como “responsabilidad disciplinaria”, por cuando se trata de la responsabilidad personal en que incurren los funcionarios públicos cuando infringen su régimen de deberes funcionarios, y no de “responsabilidad administrativa” que eventualmente le puede caber a la Administración o al Estado como institución política general a consecuencia de sus actuaciones. Se considera esta responsabilidad como responsabilidad profesional y, además, se la síndica como una forma especial o especie de responsabilidad administrativa. Vid. SCHIESSLER 1982, 21. En contra véase, MARIENHOFF 1995, 408, quien, citando una serie de autores, sostiene que ambas expresiones son sinónimas. Para los efectos del presente estudio, se utilizarán como términos equivalentes.

<sup>10</sup> Una sistematización de la materia puede encontrarse en: CELIS DANZINGER 2015.

<sup>11</sup> Sin perjuicio de que cada trabajo constituya un aporte importante al avance de esta disciplina. véase: OJEDA OJEDA 2009; BARRA GALLARDO y CELIS DANZINGER 2009; CELIS DANZINGER, y BARRA GALLARDO 2009; PANTOJA BAUZÁ 2007; ALDUNATE RAMOS 2013; POBLETE VINAIXA 2014 y CELIS DANZINGER 2015, 439.

<sup>12</sup> Publicado en el Diario Oficial N° 24.613, de 6 de abril de 1960.

<sup>13</sup> SEGUEL CÁRECES 1965; SCHIESSLER.1982; y SOTO KLOSS 1975.

jurisprudencia administrativa y judicial desde 1989, año de entrada en vigencia del Estatuto Administrativo<sup>14</sup>, contenido en la Ley N° 18.834<sup>15</sup>.

El asunto planteado reviste particular importancia, por cuanto actualmente no existe un tratamiento doctrinal sistemático, primero, de la potestad disciplinaria, como también, de las formas de extinción anotadas, lo que impide a los servidores públicos efectuar una adecuada defensa en aquellas situaciones en que pudiere alegarse su sobreseimiento o absolución –según corresponda–, en atención precisamente a que su responsabilidad administrativa expiró.

En ese orden, como objetivos específicos nos proponemos: a) identificar y exponer sistemáticamente las causales de extinción de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos; b) analizar críticamente la doctrina nacional existente sobre la materia, así como también, la jurisprudencia administrativa y judicial, con particular acento en la prescripción de la infracción y la sanción disciplinaria; y, c) formular alternativas de solución respecto de alguno de los puntos de tensión advertidos durante el transcurso del estudio de que se trata.

Para ello, se recurrirá a los textos positivos que regulan la materia, entre ellos, la Constitución Política de la República; la Ley N° 18.834<sup>16</sup>, y el Código Penal, a fin de identificar y sistematizar las causales de extinción de esta responsabilidad. Asimismo, se efectuará un estudio bibliográfico de la doctrina nacional que ha abordado el tema planteado. Al mismo tiempo, a objeto de contrastar posiciones, se utilizará el recurso al derecho comparado de Argentina y España, considerando la influencia que la literatura jurídica de aquellos países ha ejercido en nuestra dogmática. Por último, se recopilará y analizará la jurisprudencia administrativa –léase, dictámenes de la Contraloría General de la República– y la jurisprudencia de los Tribunales Superiores<sup>17</sup> desde el 1989, año de entrada en vigencia de la anotada Ley N° 18.834.

Con todo, es menester hacer presente que atendida la acotada extensión que debe tener un trabajo de esta naturaleza, no se pretende en caso alguno agotar el tema en estudio.

<sup>14</sup> “En su sentido amplio –señaló el Dictamen N° 77.749 (1971)–, Estatuto Administrativo es todo ordenamiento positivo que regula las relaciones entre la Administración y sus agentes”. En este trabajo, se empleará la expresión en su sentido restringido, referido a Ley N° 18.834.

<sup>15</sup> Las conclusiones aquí contenidas son aplicables en su integridad a la Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

<sup>16</sup> Se utilizará la versión contenida en el texto refundido, coordinado y sistematizado fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda.

<sup>17</sup> Revisión desde el N° 103, año XV-1989, de la *Gaceta Jurídica* a la fecha.

## I. Cuestiones preliminares

### 1. El poder disciplinario y el fundamento de la responsabilidad administrativa

El término disciplina, en lo que a nosotros interesa, expresa un doble significado. Por un lado, es la “doctrina, instrucción de una persona, especialmente en lo moral”, y por otro, se hace referencia a “observancia de las leyes y ordenamientos de la profesión o instituto”<sup>18</sup>. Desde el punto de vista jurídico, es importante la acepción de la disciplina como relación intersubjetiva entre quien pretende la observancia de una regla y quien viene obligado a respetarla. En particular, importa el concepto más amplio como un conjunto de reglas a las que debe conformarse la conducta de un individuo en las relaciones con otro<sup>19</sup>.

Ahora bien, en cualquier organización, la disciplina es indispensable para mantener el orden y, en última instancia, para alcanzar los fines perseguidos por esa entidad. En otros términos, el poder disciplinario es un pilar fundamental sobre el que descansa la organización de toda institución, sea esta pública o privada<sup>20</sup>. Afirmación esta última que adquiere más fuerza, si se considera que nos referimos a la Administración del Estado, habida cuenta de sus fines y naturaleza<sup>21</sup>.

En efecto, junto con la obligación de prestar sus funciones personalmente en forma regular y continua<sup>22</sup>, el poder disciplinario de la Administración del Estado garantiza otras acciones que vienen dadas, precisamente, por el hecho de que los funcionarios pertenecen a una institución. De allí que obligaciones tan elementales como el deber de obediencia de las instrucciones impartidas por el superior jerárquico<sup>23</sup>, aparecen fundamentales como medio para alcanzar la cohesión interna y colaboración entre los miembros de la organización<sup>24</sup>, así también, como un efecto propio de la tradicional concepción de la función pública como un vínculo estatutario<sup>25</sup>.

<sup>18</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Lengua* (2015), Edición N° 23, Madrid.

<sup>19</sup> Cfr. MARINA JALVO 2006, 27.

<sup>20</sup> En el ámbito del Derecho Laboral común, véase: FERNÁNDEZ TOLEDO 2015.

<sup>21</sup> La Constitución, en lo que interesa, dispone que el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es el bien común (artículo 1°, inciso 4°). Al respecto, véase: MOLINA GUAITA 2009, 58.

<sup>22</sup> Letra a) del artículo 61 de la Ley N° 18.834.

<sup>23</sup> Letra f) del artículo 61 de la ley N° 18.834. Sobre el particular, véase: SAN MARTÍN CERRUTI 1991, 177.

<sup>24</sup> Cfr. MARINA JALVO 2006, 9.

<sup>25</sup> Al respecto, véase: DANIEL ARGANDOÑA 1985, 274. Sin perjuicio de ello, y aunque no es materia de este análisis, es necesario consignar que la Corte Suprema, en forma paulatina, ha ido matizando los efectos de la naturaleza estatutaria de tal vínculo, afirmando que “entendido que la relación entre el funcionario público y el Estado es una relación laboral, aunque sujeta a un estatuto especial, no resulta procedente privar a los primeros de un procedimiento que está llamado a determinar el cumplimiento o la vigencia de derechos fundamentales en la relación de trabajo, por el solo hecho de que las referidas normas asocien el término *empleador* a un contrato de trabajo –y no a un decreto de nombramiento– o se refieran al empleador como a un gerente o

En ese contexto, se advierte que la potestad disciplinaria se extiende a toda conducta que pudiera comprometer los intereses y fines de esta. Incluso la vida privada es susceptible de ser fiscalizada, teniendo en cuenta los deberes especiales de dignidad y probidad deben observarse en todo momento<sup>26</sup> y que el ejercicio de los derechos políticos, respecto de los determinados funcionarios públicos, fuera del horario de trabajo, están también limitados<sup>27</sup>.

En ese orden de consideraciones, la doctrina ha definido la potestad disciplinaria como el poder que atribuye el ordenamiento jurídico a la Administración para “reprimir, mediante la imposición de sanciones, las conductas antijurídicas que realizan las personas que trabajan para ella, esto es, los funcionarios públicos, siempre que tales conductas tengan lugar en el marco de la relación de servicio de estos con aquella”<sup>28</sup>. También está la definición más amplia, en virtud de la cual se incluyen todos los supuestos en que los ciudadanos se encuentran vinculados con la Administración por una relación de sujeción especial, entendida como una “acentuada dependencia que se establece a favor de un determinado fin de la Administración Pública”<sup>29</sup>.

De esta forma, tal poder de la Administración Pública –inherente a su organización– tiene por objeto castigar las conductas de los funcionarios públicos constitutivas de una infracción a la relación con su Servicio y que determinan una inadecuada satisfacción de los intereses públicos que la Administración Pública, como entidad, tiene encomendados<sup>30</sup>. En ese sentido,

---

administrador, olvidando que el Estado, en su relación con los funcionarios que se desempeñan en los órganos de la Administración, ejerce funciones habituales de dirección –términos que utiliza el artículo 4º citado– como lo hace todo empleador, lo que no es incompatible con el hecho de que se trate de órganos destinados a desempeñar una función pública”. *Bussenius Cornejo con la Central de Abastecimientos del Sistema Nacional de Servicios de Salud*.

<sup>26</sup> MARINA JALVO 2006, 29.

<sup>27</sup> “En el desempeño de la función pública, los empleados estatales, cualquiera sea su jerarquía y el estatuto jurídico que los rija, están impedidos de realizar actividades de carácter político contingente y, en tal virtud, v. gr., no pueden hacer proselitismo o propaganda política, promover o intervenir en campañas o participar en reuniones o proclamaciones para tales fines, ejercer coacción sobre los empleados o los administrados con el mismo objeto y, en general, valerse de la autoridad o cargo para favorecer o perjudicar, por cualquier medio, tendencias o partidos políticos. En razón de iguales fundamentos, es también ilícito usar para los indicados propósitos, los recursos públicos y, asimismo, los bienes fiscales, municipales o de otras entidades estatales. Por el contrario, al margen del desempeño del cargo, el empleado, en su calidad de ciudadano, se encuentra plenamente habilitado para ejercer los derechos políticos consagrados en el artículo 13 de la Carta Fundamental, sin perjuicio de la prohibición que, sobre esta materia, afecta al personal del Servicio Electoral de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 97 de Ley N° 18.556, sobre Sistema de Inscripciones Electorales, y 18 de Ley N° 18.603, sobre Partidos Políticos”. (Dictámenes N°s 30.157 (2005) y 42.662 (2000).

<sup>28</sup> SUAY RINCÓN 1989, 1.315, citado en GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES 2013, 249.

<sup>29</sup> *Ibidem*. En este punto, además, conviene señalar que la categoría “relaciones especiales de sujeción” o “sujeción especial”, que durante mucho tiempo se empleó para fundamentar las limitaciones de derechos y garantías de los funcionarios públicos en esta materia, desde hace mucho tiempo está en crisis y es criticada por la doctrina comparada. Al respecto, CASTILLO BLANCO 1992, 146-153.

<sup>30</sup> LAFUENTE BENACHES 1996, 15.

el procedimiento disciplinario se convierte en una potestad doméstica de la Administración sobre sus empleados<sup>31</sup>.

Establecido lo anterior, es menester pasar a explicar el fundamento del régimen disciplinario, materia que se ha discutido extensamente, toda vez que de su resultado derivan importantes consecuencias prácticas<sup>32</sup>.

Así, Dromi sostiene que la responsabilidad del empleado público encuentra su fundamento teológico en la necesidad de la sociedad de contar con agentes con un adecuado nivel de idoneidad, acorde con las funciones que se le han encomendado, y que la comunidad halle una respuesta adecuada y eficiente frente a los actos ilícitos y culpables de sus funcionarios. Tiende a impedir que, amparados en su "función", los individuos queden impunes frente al damnificado, la sociedad o el propio Estado<sup>33</sup>. De igual modo, se ha concluido que el fundamento primero de la existencia de un régimen disciplinario reside en la necesidad que la administración tiene, como organización prestadora de servicios, de someter la disciplina interna de incluso su nombre y de asegurar que sus agentes cumplan las obligaciones de su cargo<sup>34</sup>.

Desde este punto de vista, el poder disciplinario de la Administración guarda semejanza con las facultades disciplinarias del empresario. Pero el régimen disciplinario al que están afectos los funcionarios tiene una profunda diferencia con aquel. En efecto, por una parte, porque el servidor público tiene por la naturaleza de su actividad, una serie de deberes y obligaciones que no afectan a los empleados del sector privado, tales como incompatibilidad, imparcialidad, especial integridad, consideración con el público, secreto, discreción etc. Son deberes que trascienden de la esfera del interés de la propia Administración, como organización, y que afectan principios generales del orden constitucional. Por otra parte, porque el régimen disciplinario ha de establecer las garantías necesarias que eviten una utilización desviada o abusiva de la potestades sancionadoras de la administración, en beneficio de la igualdad de trato y de la imparcialidad de los empleados públicos<sup>35</sup>.

En concreto, en nuestro concepto, la finalidad de la responsabilidad administrativa no es otra que velar por el estricto y cabal cumplimiento del régimen de deberes aplicable al personal de la Administración del Estado y, señaladamente, 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 existencia de organizaciones fundamentales para el desarrollo de la colecti-

<sup>31</sup> NIETO GARCÍA 1970, 66.

<sup>32</sup> Particularmente, en lo relativo a las garantías que debe tener el inculpado.

<sup>33</sup> DROMI 1998, 438.

<sup>34</sup> SÁNCHEZ MORÓN 2008, 300.

<sup>35</sup> Ídem.

vidad nacional<sup>36</sup>. Asimismo, sostenemos que la responsabilidad administrativa constituye también una garantía de los ciudadanos frente a un eventual obrar arbitrario o ilegal de parte de determinados servidores de la Administración<sup>37</sup>, en el entendido que con ella se persigue el respeto de las normas jurídicas, convirtiendo así, como lo subraya el profesor Bernaschina, la responsabilidad de los funcionarios en una “conquista del respeto a la ley”<sup>38</sup>.

Con todo, más allá del fundamento mismo de esta responsabilidad, conviene consignar que la Administración en el ejercicio de la potestad disciplinaria, como manifestación del *ius puniendi*, debe observar los principios que informan la potestad sancionatoria del Estado, por lo que su validez, en el contexto de un Estado de Derecho respetuoso de los derechos fundamentales, está condicionada al cumplimiento de la Constitución y de los principios en esta consagrados<sup>39</sup>.

En este sentido, como ha puesto de relieve la Contraloría General de la República<sup>40</sup>, el ejercicio de la potestad disciplinaria, como todo poder público, debe ceñirse rigurosamente al principio de juridicidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental, y 2° de Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, vale decir, debe ajustarse al ordenamiento jurídico en toda su integridad, como también resguardar la garantía constitucional prevista en el artículo 19, N° 2, de la Ley Suprema, lo que implica que la decisión adoptada sea justa, desprovista de discriminación y proporcional a la falta y al mérito del proceso.

Antes al contrario, proceder de una manera diversa podría afectar garantías constitucionales<sup>41</sup> e, inclusive, generar responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado por falta de servicio, como lo han declarado los tribunales de justicia<sup>42</sup>.

<sup>36</sup> En este sentido, la doctrina ha puesto de relieve el carácter instrumental de la potestad disciplinaria. Así, se ha dicho que ella “se justifica en un poder coacción que necesita la administración para proteger su propia organización como titular de la misma frente a determinadas conductas de sus miembros, esta tiene pues, un marcado, carácter instrumental...” LAFUENTE BERNACHES 1996, 16-17.

<sup>37</sup> “se afirma por todas partes que el individuo tiene contra el Estado derecho a la seguridad, es decir, a que se tomen las garantías en su favor contra la arbitrariedad. Estas garantías se ven en la separación de los poderes, en la responsabilidad de los funcionarios”. Duguit 1926, 314, citado en BASTIAS ROMO 1966, 5.

<sup>38</sup> BERNASCHINA 1954, 260.

<sup>39</sup> MONTERO CARTES 2015, 118.

<sup>40</sup> Dictamen N° 12.751 (2005).

<sup>41</sup> *Saini del Otero con Servicio de Salud Metropolitano* (2007).

<sup>42</sup> “La falta de servicio de la demandada Gendarmería de Chile consistió en el defectuoso ejercicio, aún más de mala fe, de la potestad disciplinaria de que estaba investido el jefe superior de la institución, al involucrar en un sumario administrativo a un funcionario público que de antemano sabía que no tenía participación en los hechos ilícitos. Vale decir, el órgano administrativo actuó irregularmente en la instrucción y tramitación del sumario administrativo, que incluso significó la aplicación sin fundamento de la medida de suspensión preventiva de funciones por casi un mes y la falta de cumplimiento de los plazos legales que reglan la duración de los sumarios, manteniendo en suspenso la precaria situación del sumariado más allá de los mismos. Esta si-

## 2. Naturaleza jurídica de la responsabilidad disciplinaria

Actualmente, ya casi nadie desconoce las facultades de la Administración para ejercer su potestad sancionadora en general.

Como bien expresara Nieto, la potestad sancionadora de la administración es tan antigua como esta misma y durante varios siglos ha sido considerada como un elemento esencial de la policía. A partir del constitucionalismo, sin embargo, cambiaron profundamente las concepciones dominantes, puesto que el desprestigio ideológico de la policía arrastró consigo inevitablemente el de la potestad sancionadora de la Administración cuya existencia terminó siendo negada en beneficio de los Tribunales, a los que se reconocía el monopolio estatal de la represión, los tiempos, con todo, han seguido cambiando y hoy casi nadie se atreve ya a negar la existencia de tal potestad<sup>43</sup>.

Ahora bien, la materia apuntada en este acápite constituye un ámbito que requiere de un tratamiento específico que desborda, con mucho, las posibilidades de un estudio de la naturaleza jurídica de la infracción administrativa. Por ello, nos limitaremos a exponer, brevemente, la tesis actual en el derecho comparado español sobre la materia, sin ánimo desde luego de exhaustividad.

Al respecto, la doctrina española mayoritaria<sup>44</sup> afirma que existe una idéntica naturaleza entre las infracciones disciplinarias y las faltas administrativas en general. Así, se concibe que aquellas constituyen una manifestación más del *ius puniendi* del Estado, participe de la naturaleza de la sanción administrativa, como el resto del derecho administrativo sancionador y, en consecuencia, sometido a los mismos principios del Derecho Penal. Tal identidad derivaría, a juicio de los profesores Gómez Tomillo y Sanz Rubiales<sup>45</sup>, de cuatro argumentos: la finalidad última de ambos sectores del Derecho Administrativo es el mismo: la tutela de bienes jurídicos; el carácter afflictivo de las consecuencias asociadas a ambas clases de infracciones; las finalidades comunes a las consecuencias jurídicas derivadas de la comisión de infracciones administrativa generales y disciplinarias, esto es, la prevención; y la permeabilidad entre ambas<sup>46</sup>.

---

tuación provocó en el funcionario una profunda depresión que lo hizo tomar licencia médica, en cuyo período se le detectó un cáncer, enfermedad que se vio agravada por aquel estado depresivo y, en definitiva, le ocasionó la muerte. Tales hechos causaron daño al funcionario y a su pareja –la demandante–, habiendo nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo”. *Ojeda Uribe, Teresa con Fisco de Chile* (2013).

<sup>43</sup> NIETO GARCÍA 1975, 22.

<sup>44</sup> En ese línea, se constata que la evolución general de todos los derechos se ha dirigido o se está dirigiendo a una integración de los poderes disciplinarios entre los poderes sancionatorios generales, por lo que la “particularidad originaria de las sanciones disciplinarias ha concluido por conducir a una virtual identificación de su régimen con el resto de las sanciones administrativas”. GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ 2004, 170.

<sup>45</sup> GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES 2013, 250, en que se desarrollan cada uno de los conceptos vertidos.

<sup>46</sup> En un sentido contrario, se ha afirmado que el fundamento para la relajación que experimentan ciertas garantías del *ius puniendi* del Estado en el ámbito del ilícito disciplinario radica en que el injusto disciplinario no es ya un *minus*, sino un *aliud*, algo esencialmente diferente frente a lo injus-

Sin perjuicio de lo anterior, conviene consignar que dicha identidad<sup>47</sup> no implica en modo alguno una necesaria coincidencia en la regulación material, ni en la formal o procedimental, razón por la que si bien los principios generales del Derecho Administrativo sancionador se aplican al régimen disciplinario de los empleados públicos, ello procederá con algunos matices derivados de su especialidad y de las finalidades de este.

En tal orden de ideas, se sostiene que “las peculiaridades del derecho disciplinario, en el marco general del derecho sancionador, pueden (algunas de ellas deben) subsistir en la medida que tengan una justificación objetiva y razonable, es decir, en la medida de que sean funcionales y razonablemente necesarias para proteger los bienes jurídicos específicos que constituyen su razón de ser. En todo lo demás, el derecho disciplinario debe recibir y está recibiendo ya por obra de la jurisprudencia y en la letra de la ley en conjunto de principios del derecho sancionador que se derivan de la Constitución”<sup>48</sup>.

Así, en Chile, el inciso primero del artículo 38 de la Constitución Política, estatuye las bases del régimen estatutario y disciplinario, pues la Administración del Estado, como toda entidad jerarquizada, basada en una carrera funcionaria, precisa para existir y funcionar correctamente un poder doméstico específico sobre sus empleados, de tal suerte que la potestad de imponer sanciones sobre estos es, por esencia, consustancial a la Administración en tanto organización<sup>49</sup>.

---

to criminal, no obstante su similitud. Al respecto, véase: GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES 2013, 249, en que se indican varios autores en tal línea. Véase también: OSSA ARBELÁEZ, 2009, 168 y sgtes.

<sup>47</sup> En un sentido similar parece haberse pronunciado cierta jurisprudencia judicial: “Sin perjuicio que el sumario administrativo y la decisión sancionatoria que de él puede derivar son actos administrativos, ellos constituyen la materialización de la potestad sancionadora del Estado...” *Hernández Cáceres, Diego con Municipalidad de Colina* (2014).

Asimismo, la jurisprudencia administrativa: “Al respecto, es preciso consignar, en armonía con lo expresado en los dictámenes N<sup>os</sup> 14.571, de 2005 y 28.226, de 2007, de esta Entidad Fiscalizadora, que tanto la potestad sancionatoria penal como la administrativa, constituyen una manifestación del “*ius puniendi*” del Estado, razón por la cual se ha entendido que es posible aplicar los principios del derecho penal al derecho administrativo sancionador, lo que se extiende al ámbito de las sanciones disciplinarias que ahora interesan”. Dictamen N<sup>o</sup> 34.407 (2008).

<sup>48</sup> SÁNCHEZ MORÓN 2008, 301.

<sup>49</sup> Como norma rectora, es útil transcribir lo preceptuado en el inciso primero del artículo 38 de la Carta Fundamental, que al efecto señala: “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”.

Desde luego, es todo un acierto del constituyente el reunir en un solo precepto los mandatos relativos a la estructura, fines y personal de la Administración, pues, a diferencia de lo que pudiera pensarse, la organización y las personas que la encarnan no son cosas diversas, sino que aspectos diversos de una sola realidad. En ese orden, es dable advertir que las ideas contenidas en esta disposición constitucional tienen por objeto reconocer, al más alto nivel normativo, que la Administración del Estado al tener una estructura y organización compuesta por un número importante y variado de cargos, para el desempeño de funciones administrativas muy variadas y complejas, debe, necesariamente, tener una estructura jerarquizada. Sobre el tema, CALDERA DELGADO 1991, 198.

En esa línea, se constata, como bien lo expresa Ramón Parada, que se ha pasado de una potestad disciplinaria rigurosamente autoritaria, vinculada al principio de jerarquía, a otra sustancialmente diversa en la que priman las garantías del funcionario. Así, el citado autor observa una penetración de los principios informadores del Derecho Penal como tipicidad<sup>50</sup>, la culpabilidad y la proporcionalidad de las sanciones como entidad de las infracciones, lo que reduce la discrecionalidad con la que antes se manejaba la responsabilidad disciplinaria<sup>51</sup>.

En consecuencia, se concluye que la potestad disciplinaria no debe ser entendida actualmente como una manifestación de la supremacía especial, sino que como una expresión más de la potestad sancionadora administrativa, estrechamente vinculada a la potestad organizativa de la Administración, en el marco de los valores constitucionales<sup>52</sup>, y se agrega que “la potestad disciplinaria sirve a la Administración para la tutela de su organización, de modo que esta pueda cumplir con su función de servicio público eficaz, imparcial y con pleno respecto al principio de legalidad. El poder disciplinario es, por tanto, un instrumento de que dispone la Administración para luchar contra los funcionarios que incumplen o abusan de sus funciones en perjuicio de la cosa pública, de los derechos y libertades de los ciudadanos”<sup>53</sup>.

## II. Las causales de extinción de la responsabilidad disciplinaria

### 1. Concepto y precisiones

Los motivos de extinción de la responsabilidad penal gozan de una regulación legal (artículo 93 del Código Penal)<sup>54</sup> y de un tratamiento sistemático por parte de la doctrina especializada. Así, se entiende que la responsabilidad penal es la natural consecuencia que se atribuye a aquel que comete un delito. Pero en aquellas situaciones en que existe un motivo jurídicamente reconocido que determina que habiendo nacido la responsabilidad penal esta no llegue a concretarse –es decir, que cese la pretensión punitiva del Estado– nos encontramos frente a una causa de desaparición de la responsabilidad penal, que evita que el sujeto sea sancionado con la imposición de

<sup>50</sup> En Chile, se discute si rige este principio en materia disciplinaria. Al respecto, véase: dictamen N° 8.281 (2001).

<sup>51</sup> PARADA 2008, 579 y 580.

<sup>52</sup> En ese sentido, véase: MARINA JALVO 2006, 44 y GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES 2013, 252.

<sup>53</sup> MARINA JALVO 2006, 44.

<sup>54</sup> La responsabilidad penal se extingue: 1°. Por la muerte del responsable, siempre en cuanto a las penas personales, y respecto de las pecuniarias solo cuando a su fallecimiento no se hubiere dictado sentencia ejecutoriada. 2°. Por el cumplimiento de la condena. 3°. Por amnistía, la cual extingue por completo la pena y todos sus efectos. 4°. Por indulto. La gracia del indulto solo remite o conmuta la pena; pero no quita al favorecido el carácter de condenado para los efectos de la reincidencia o nuevo delinquiramiento y demás que determinan las leyes. 5°. Por el perdón del ofendido cuando la pena se haya impuesto por delitos respecto de los cuales la ley solo concede acción privada. 6°. Por la prescripción de la acción penal. 7°. Por la prescripción de la pena.

una pena<sup>55</sup>. En tanto, en el ámbito de las infracciones disciplinarias<sup>56</sup>, como lo hemos manifestado, la doctrina chilena no ha efectuado estudios dogmáticos sobre tal tema.

Ahora bien, la literatura comparada las define como “circunstancias sobrevenidas con posterioridad a la producción de los hechos, que son extrañas a la relación de causalidad material y moral que supone la infracción y que dejan sin efecto la facultad de sancionar de la Administración o la sanción ya impuesta”<sup>57</sup>.

Por nuestra parte, para efectos de este trabajo, entendemos por causales de extinción de la responsabilidad disciplinaria *ciertos hechos o situaciones, descritas expresamente o no en la ley –sea en el Estatuto Administrativo o en otra norma legal–, que surgen con posterioridad a la comisión de la infracción o falta disciplinaria y que tienen la virtud de poner fin a la acción disciplinaria que de él deriva o la sanción impuesta al servidor respectivo*.

Al respecto, conviene hacer presente que ellas no deben confundirse con los motivos de exención o exclusión de responsabilidad, pues en estas no concurre alguno de los presupuestos de la infracción disciplinaria, es decir, estas impiden que la falta llegue a fraguarse, razón por la que no procede imputar responsabilidad, como lo sería un funcionario que es inimputable<sup>58</sup>. En cambio, las causales de desaparición suponen la existencia de una responsabilidad, que ya surgió por haberse ejecutado una conducta sancionable, pero que por sobrevenir un hecho posterior a la comisión de la falta, no puede perseguirse o bien hacerse efectiva la responsabilidad. En otros términos, las causas extintivas actúan después de cometerse la infracción, impidiendo la exigencia de responsabilidad a su autor por diversos motivos.

## 2. Causales de extinción de la responsabilidad disciplinaria y su clasificación

En este acápite, corresponde indicar que el artículo 157 del Estatuto Administrativo, regula expresamente cuatro causales de extinción de la responsabilidad administrativa del servidor público: muerte; cese de funciones; cumplimiento de la sanción; y, prescripción de la acción disciplinaria.

No obstante, nosotros estimamos que dichas formas de desaparición no se agotan en la mentada disposición, toda vez que existen otras distintas que no están tratadas en dicho artículo. En efecto, a nuestro juicio, tal precepto no contiene una enumeración taxativa, puesto que no emplea expresiones que nos lleven a esa conclusión, tales como “solo” o “las únicas causales de extinción de la responsabilidad administrativa”. Antes al contrario, la norma

<sup>55</sup> VARGAS VIVANCOS 1994.

<sup>56</sup> De igual modo, tampoco se advierte la existencia de trabajos relativos al mismo tema en el ámbito de las infracciones administrativas generales.

<sup>57</sup> SOBRAO MARTÍNEZ 1978, 770, citado por CABALLERO SÁNCHEZ 2001, 116.

<sup>58</sup> Dictamen N° 42.217 (2002).

señala que “la responsabilidad administrativa del funcionario se extingue por”. De aquí que agreguemos una diversa, que estudiaremos posteriormente: la prescripción de la sanción disciplinaria.

Sin desmedro de lo antedicho, al final del trabajo se abordarán sucintamente otras que la literatura comparada ha considerado como formas extintivas.

Precisado lo anterior, y siguiendo un criterio similar al formulado por el profesor Caballero Sánchez<sup>59</sup>, clasificaremos estas causales, atendiendo a su fundamento, entre aquellas que se producen por: la satisfacción o cumplimiento de la responsabilidad; desaparición de algún presupuesto; inactividad administrativa; y otras.

#### a) *Cumplimiento de la responsabilidad disciplinaria*

Si, como ya lo hemos revisado, entendemos que las infracciones disciplinarias tienen, en términos generales, idéntica naturaleza que el derecho sancionador general, y que a este, a su turno, le son aplicables, con cierta prevención, las garantías constitucionales de índole penal, podemos sostener que esta causal no es más que una consecuencia del principio *nulla poena sine lege*, porque el cumplimiento de la medida disciplinaria impide perseguir al infractor para imponerle otro castigo.

En tal sentido, se observa que el cumplimiento es el *modo natural* de extinción de la responsabilidad, por cuanto con él queda restaurado el orden jurídico que se perturbó de la forma adecuada y se satisfacen los fines de prevención general y especial que persigue la sanción. Frente a la transgresión de aquel, la sociedad reacciona a través del ordenamiento jurídico para que esa conducta reprochable sea castigada y se reparen, en su caso, los daños producidos<sup>60</sup>.

La expresión sanción, en lo que aquí importa, debe ser analizada en el sentido de medida disciplinaria, de manera que el cumplimiento de ella extingue la responsabilidad disciplinaria, aun cuando el servidor público no haya satisfecho las eventuales indemnizaciones civiles a que se le haya condenado por sentencia pronunciada en juicio de cuentas o el procedimiento ordinario.

Enseguida, es dable puntualizar que la regla general es que una resolución penal no produzca efecto alguno en la sanción disciplinaria ya impuesta, ello puesto que conforme a los artículos 18 de la Ley N° 18.575, y 121 de la Ley N° 18.834, la sanción administrativa es independiente de la responsabilidad civil y penal que pueda afectar a un funcionario, por lo que las actuaciones o resoluciones referidas a esta, tales como el archivo provisional, la aplicación del principio de oportunidad, la suspensión condicional del

<sup>59</sup> CABALLERO SÁNCHEZ 2001, 119. El autor las fórmula para el derecho administrativo general y expresa, como otro criterio de distinción, la del momento de su producción, entre anteriores a la declaración, posteriores y las que actúan indistintamente

<sup>60</sup> CABALLERO, SÁNCHEZ 2001, 121.

procedimiento, los acuerdos reparatorios, la condena, el sobreseimiento o la absolución judicial, no excluyen la posibilidad de aplicarle una medida disciplinaria en razón de los mismos acontecimientos<sup>61</sup>.

Establecida la regla general, cabe señalar que ella admite excepciones, a saber, cuando la autoridad administrativa haya aplicado al funcionario la medida de destitución y el tribunal dicta sobreseimiento definitivo o la sentencia absolutoria, en alguno de los siguientes casos:

i) Si la autoridad administrativa hubiera aplicado a un funcionario la medida disciplinaria de destitución, como consecuencia exclusiva de hechos que revisten caracteres de delito<sup>62</sup> y el tribunal que investigue los mismos hechos dicta, sin embargo, sobreseimiento definitivo o sentencia absolutoria, fundado en la circunstancia de no constituir delito los hechos denunciados, el funcionario deberá ser reincorporado.

Sobre el particular, es abundante la jurisprudencia administrativa<sup>63</sup> que señala, como requisitos de procedencia de esta excepción: que el inculpado sea destituido como consecuencia exclusiva de hechos que revisten caracteres de delito, de modo que la existencia de otros cargos en el sumario, de cualquier naturaleza que sea, no dan lugar a los beneficios de ese inciso primero; y, que la justicia ordinaria, pronunciándose sobre los mismos hechos que motivaron la sanción administrativa, absuelva al destituido o lo sobresea definitivamente por la causal precisa de no constituir delito los hechos denunciados<sup>64</sup>.

ii) Si el sobreseimiento definitivo o la sentencia absolutoria se fundan en una causal distinta, el funcionario administrativamente sancionado puede pedir la reapertura del sumario administrativo, y si en este también se le absolviere, procederá igualmente su reincorporación.

En ambos casos, la reincorporación se hará en el cargo que se desempeñaba a la fecha de destitución u otro de igual jerarquía, conservando todos sus derechos. Si no fuere posible la reincorporación, en los términos reseñados, en el plazo de 6 meses contados desde la absolución administrativa, el funcionario tendrá derecho a exigir como indemnización el pago de la remuneración que le habría correspondido percibir en su cargo durante el tiempo que hubiere permanecido alejado de la Administración, hasta un máximo de tres años, suma reajustada de acuerdo a variación del I.P.C. desde la fecha del cese de funciones hasta el mes anterior al de pago efectivo.

<sup>61</sup> Tal como lo han confirmado, entre otros, los dictámenes N<sup>os</sup> 44.768 (2007); 16.517 (2009) y 24.064 (2010), del Ente Fiscalizador.

<sup>62</sup> Aunque no es objeto de este estudio, conviene advertir que para cierta doctrina no resulta del todo claro que la Administración tenga la facultad de aplicar la sanción de destitución, fundado en la circunstancia de que el empleado cometió exclusivamente hechos que revisten caracteres de delito, puesto que eventualmente podría existir una pugna con el principio constitucional de la presunción de inocencia. Véase: GONZÁLEZ MONDADA 2004, 110.

<sup>63</sup> Dictamen N<sup>o</sup> 17.863 (1985); 6.362 (1990); 11.636 (1998); y 23.070 (1999).

<sup>64</sup> En contra, véase Sentencia de Corte Suprema, Rol N<sup>o</sup> 1545-1998, de 8 de junio de 1998.

De igual forma, corresponde puntualizar que acorde con la jurisprudencia administrativa<sup>65</sup>, si un funcionario acredita haber sido favorecido por sentencia ejecutoriada con alguno de los beneficios alternativos al cumplimiento de la condena previstos en el artículo 29<sup>66</sup> de la Ley N° 18.216<sup>67</sup>, dicho servidor pierde la calidad de condenado para todos los efectos legales y administrativos.

Ello, por cuanto la omisión de antecedentes que regula tal precepto produce efectos que se extienden a cualquier exigencia de orden legal y administrativo que pueda afectar al beneficiado en relación con el hecho de haber delinquido, haciendo desaparecer los efectos de la condena, de modo que debe considerarse como si no la hubiere sufrido.

Por consiguiente, en tal evento, según corresponda a los hechos materia de cargos, procedería ordenar la reapertura del respectivo procedimiento disciplinario y, conforme al mérito del proceso, en su caso, decretar la absolución del inculpado.

*b) Desaparición de algún presupuesto de la responsabilidad disciplinaria*  
i) Por muerte

Según señala Marienhoff, la función, cargo o empleo público, debe ser ejercida "personalmente" por el funcionario o servidor. De ahí que la muerte –extinción total de la persona física– produzca el cese de la respectiva relación de función o de empleo público<sup>68</sup>.

La primera forma de extinción de la responsabilidad administrativa es, entonces, el fallecimiento del respectivo funcionario, pues, al igual que en materia penal, la responsabilidad administrativa es eminentemente personal. En efecto, el principio de personalidad, derivado del de culpabilidad, implica que solo quien comete una infracción debe responder por ella, de manera que si la Administración no es capaz de ejecutar la correspondiente sanción antes de su muerte, sus herederos o causahabientes no tienen la obligación de satisfacerla, al contrario de lo que ocurre con los derechos de crédito en general<sup>69</sup>.

Luego, no cabe hacer efectiva la responsabilidad en personas distintas del funcionario respectivo. En tal sentido, el Ente Contralor ha sostenido que no resulta procedente que la autoridad administrativa haya dispuesto la aplicación de una medida disciplinaria en contra de un persona fallecida, corres-

<sup>65</sup> Contenida, entre otros, en dictámenes N°s 14.430 (1999); 16.641 (2001); 16.251 (2002), y 52.904 (2008).

<sup>66</sup> Actual artículo 38, por la modificación introducida por la Ley N° 20.603.

<sup>67</sup> Que establece como penas que indica como sustitutivas a las penas privativas o restrictivas de libertad.

<sup>68</sup> MARIENHOFF 1995, 470.

<sup>69</sup> CABALLERO SÁNCHEZ 2001, 125.

pondiendo en cambio su absolució, de conformidad con lo dispuesto en la letra a) del artículo 157 de la Ley N° 18.834<sup>70</sup>.

Ahora bien, en el evento de que la sanció consista en el pago de una multa, ese Estatuto distingue dos situaciones: Si la multa cuya aplicació se encontrare pendiente a la fecha fallecimiento del funcionario, esto es, aún no se ha emitido el acto administrativo que la impone, quedará sin efecto, esto es, la responsabilidad administrativa expira y, por ende, no se transmitirá a sus herederos.

En efecto, tanto la doctrina<sup>71</sup> como la jurisprudencia administrativa<sup>72</sup>, han puesto de relieve que la multa aplicada por la Administració, es, desde el punto de vista de su naturaleza, una sanció de carácter pecuniaria, en la que basta para que ella pueda imponerse que exista un ilícito o infracció previa como antecedente de la misma, y que nunca puede atribuírsele un efecto civil a la conducta, sujetándose al principio de legalidad y de personalidad, propio de las decisiones administrativas.

Si la multa ya ha sido impuesta por acto administrativo, la respuesta podría discutirse.

Por un lado, podría argumentarse que ante la ausencia de norma expresa, procede la aplicació de las garantías de índole penal, al ámbito sancionador de la Administració, y afincados en el artículo 93 del Código Penal<sup>73</sup>, resulta que se rompe el principio de personalidad que subyace en la sanció administrativa, permitiendo la subsistencia de la multa, cuando existe un acto administrativo, aplicándose a la postre la multa a los herederos del sancionado<sup>74</sup>.

En ese contexto, el criterio actual de nuestro máximo Tribunal –en el ámbito del derecho sancionador general– es que mientras en el ámbito penal la muerte del imputado extingue su responsabilidad penal, el fallecimiento del administrado que reclamó de la sanció no tiene los mismos efectos extintivos de dicho ámbito de responsabilidad, pues el acto administrativo que aplicó la multa produjo efectos en el patrimonio de aquel a la fecha de su notificació, quedando suspendida con el reclamo la exigibilidad inmediata de aquella.

Para ello, consideró que conforme a la idea de ejecutoriedad aquellos se insertan directamente en el ordenamiento jurídico, esto es, sus efectos y las situaciones jurídicas que crea nacen de inmediato, es decir, sin necesidad de recurrir a otra autoridad –judicial o de otra índole– para que lo vise y con ello

<sup>70</sup> Dictamen N° 10.431 (2008).

<sup>71</sup> MENDOZA ZÚÑIGA 2005, 147.

<sup>72</sup> Véase dictámenes Nos 1.446 (1982) y 24.211 (1997).

<sup>73</sup> La doctrina penal se ha manifestado en contra de tal precepto. Así, el profesor Cury, afirmó que “la subsistencia de la sanció pecuniaria más allá del fallecimiento del reo debe ser impugnada, con toda razón, como un “efecto tardío de la codicia fiscal” y como “la infracció más grosera del principio de la alta personalidad de la pena”. CURY URZÚA 2005, 787.

<sup>74</sup> En este sentido, MENDOZA ZÚÑIGA 2005, 148.

se perfeccionen, con lo que si a través del acto se imponen obligaciones, estas nacen precisamente con dicho acto y no en una etapa posterior. "En consecuencia, agrego la mentada resolución, todos los actos administrativos –incluidos los sancionatorios, por cierto– producen sus efectos de manera inmediata, sus consecuencias jurídicas y materiales se radican en el patrimonio del administrado desde el momento mismo de su notificación, y, una vez notificado, la Administración puede exigir su cumplimiento, incluso antes de que la persona sancionada reclame de la legalidad del acto, salvo que la ley o el juez suspendan dicha exigibilidad –es decir, su eficacia, en términos de ejecutividad–, pero tal suspensión no dice relación con que los efectos del acto no se producen –esto es, no afecta su ejecutoriedad–, sino que, por el contrario, ellos se encuentran plenamente incorporados en el patrimonio del deudor desde su notificación y permanecen en tanto el juez que conozca de la reclamación no declare la ilegalidad del acto respectivo"<sup>75</sup>.

Así, serán los herederos del causante quienes deberán, a prorrata de la cuota hereditaria, responder por dicha multa, a menos que se determine que aquella tenga el carácter de indivisible, en cuyo caso se podrá solicitar el todo de la deuda a cualquiera de estos (artículo 1354, en relación al 1526 del Código Civil).

Por nuestra parte, sostenemos que tal predicamento de la Corte Suprema no resulta extrapolable al Derecho Disciplinario desde que el precepto en estudio –letra a) del artículo 157 del Estatuto– dispone que "la multa cuyo pago... se encontrare pendiente, quedará sin efecto", es decir, en el evento de que se haya dictado el acto administrativo que impone la sanción de que se trata y solo bastase su cobro, debe dejarse sin efecto aquel. En otros términos, en esta situación –a diferencia del criterio formulado por el máximo tribunal respecto del derecho sancionador general–, a pesar de que el acto sancionatorio sea plenamente eficaz y, por ende, exigible –al ser inmediatamente ejecutable–, la propia normativa establece una regla particular<sup>76</sup>: la multa, como medida disciplinaria, se extingue y no se transmite a los herederos.

Lo anterior, se basa también en el principio de personalidad de la sanción, en cuya virtud no procede la transmisibilidad de la multa a los herederos, desde que esta es una medida disciplinaria, que fue impuesta por la especial consideración y vínculo que en su nacimiento tuvo respecto del servidor público, y no una indemnización o restitución destinada a reparar los daños causados. En tal sentido, el fallecimiento del funcionario libera del pago de la sanción de que se trata, incluso cuanto el acto administrativo que la impone estuviere firme, siempre desde luego que sea previo al efectivo pago de la multa, pues entonces quedará saldada y extinguida la responsabilidad por ese otro motivo, resultando irrelevante la muerte posterior<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> *Fisco de Chile con Dörr Zegers, María Teresa y otros* (2014).

<sup>76</sup> Este sería, en el ámbito de nuestro trabajo, uno de los matices o particularidades que presentaría el Derecho Disciplinario frente al resto de las sanciones administrativas en general.

<sup>77</sup> Cfr. CABALLERO, SÁNCHEZ 2001, 126.

Asimismo, corresponde anotar que la Corte Suprema –anteriormente– afirmó que resulta posible aplicar los principios generales que informan el Derecho Penal al ámbito de las sanciones administrativas y es así que el artículo 93 del Código Penal estatuye que la responsabilidad penal se extingue por la muerte del responsable, siempre en cuanto a las penas personales, y respecto de las pecuniarias cuando a su fallecimiento no se hubiere dictado sentencia ejecutoriada. Por consiguiente, no hay ninguna razón para no aplicar el principio en que se basa el citado precepto en cuanto la muerte del infractor constituye una forma de extinción de la responsabilidad que se aplica a las infracciones y sanciones punitivas de orden administrativo. Por el contrario, los principios de personalidad de la sanción y de la responsabilidad por el hecho propio ratifican la conclusión del fallo impugnado, en orden a que la pena o sanción no se transmite a los herederos, puesto que de acuerdo a ellos el objetivo de la potestad sancionadora solo es la persecución de una conducta personal a la cual el ordenamiento jurídico atribuye una sanción cuyo fin es represivo y no reparatorio ni compensatorio de algún daño producido<sup>78</sup>.

De allí que resulta inconducente determinar si produjo un perjuicio a un tercero, puesto que en el ámbito del control estatal lo que interesa es el correcto cumplimiento de las obligaciones que han sido impuestas al sujeto responsable, en función del interés general, para el que han sido instituidas dichas obligaciones y establecidas las sanciones<sup>79</sup>.

En todo caso, la jurisprudencia administrativa ha indicado que la muerte de un empleado causa el cese de sus funciones a partir del mismo día que se produce el deceso. En tal evento, aunque la vacancia del cargo la provoque el hecho del fallecimiento del funcionario, debe dictarse una resolución que la declare a contar del día siguiente al del fallecimiento, correspondiendo a la autoridad que emite su envío para, según sea el caso, su registro o toma de razón<sup>80</sup>.

#### ii. Por haber cesado en sus funciones

El servidor que haya dejado de pertenecer a la Administración Pública, no puede ser sometido a un proceso disciplinario ni ser objeto de medidas disciplinarias, antes de la instrucción de correspondiente procedimiento, por cuanto tal sanción carecería de objeto<sup>81</sup>.

<sup>78</sup> Corte Suprema Rol N° 1.855-2013.

<sup>79</sup> NIETO GARCÍA 1994, 37, citado por MENDOZA ZÚÑIGA 2005, 139, y OSSA ARBELÁEZ 2009, 601.

<sup>80</sup> Véase dictámenes N°s 5.523 (1969) y 24.843 (1990).

<sup>81</sup> En único autor, al menos que nosotros conocemos, que disiente con esta posición es el profesor Marienhoff, quien sostiene que no debe generalizarse esta solución. Afirma que debe distinguirse si la Administración Pública conocía, pudo o debió conocer los hechos que justifican la sanción disciplinaria. En este caso, la medida disciplinaria podría aplicarse aun después de que el funcionario cese en sus funciones, pues lo contrario significaría amparar a quienes proceden dolosamente, lo que sería antijurídico. Vid. MARIENHOFF 1995, 415. En contra, se ha refutado indicando que “el fundamento del poder disciplinario de la Administración Pública, es de orden o unión constitutivo de su organización, en razón de la preeminencia que inviste todo ser organizado respecto de cualquier actividad que lo comprometa en su orden y eficacia, en tanto medio de

En ese contexto, resulta menester tener presente que el parecer general de la doctrina<sup>82</sup> ha sido el de entender que la responsabilidad administrativa dura mientras subsiste la vinculación con la Administración y termina con la extinción de esta, de tal manera que si se detecta una eventual responsabilidad administrativa en relación con un funcionario que legalmente ha dejado de serlo, por haber cesado en su cargo, esa responsabilidad, como norma casi absoluta<sup>83</sup>, ya no podrá perseguirse<sup>84</sup>.

En este sentido, se han pronunciado los tribunales de justicia, para quienes las medidas disciplinarias rigen respecto de los funcionarios que se encuentran prestando servicios, situación que no ocurría respecto de la recurrente<sup>85</sup>, de manera que la aplicación de la medida de destitución vulnera las garantías de igualdad ante la ley, ya que importa hacer una discriminación aplicando un estatuto a una persona que no corresponde; la libertad de trabajo, puesto que la medida conlleva una inhabilidad para ejercer cargos públicos; y el derecho de propiedad, en cuanto la recurrente tiene derecho a la estabilidad en el empleo, mientras no exista una causa legal que permita el cese de esas funciones<sup>86</sup>.

Con todo, el que un funcionario que sea objeto de un proceso disciplinario haya dejado de pertenecer a la Administración Pública durante la tramitación de una investigación sumaria o sumario administrativo<sup>87</sup> en que tenga la calidad de inculpado, no impide la aplicación de la medida disciplinaria

---

realización del fin común. Este fundamento genérico se traduce, en el caso de los agentes públicos, en la específica subordinación de estos a la organización administrativa; esta sujeción no es de carácter *personal*, sino *patrimonial*. No es la *persona* del agente, sino su *actividad* puesta al servicio de la organización de la Administración, la que se encuentra subordinada a esta. Al cesar dicha actividad (por jubilación, renuncia o cesantía), se extingue la subordinación a la que aquella se encontraba sometida y, consecuentemente, desaparece el fundamento o *ratio iuris* del poder disciplinario". GOANE 1998, 1055.

<sup>82</sup> SILVA CIMMA 1993, 60, y SOTO KLOSS 1975, 171.

<sup>83</sup> Excepciones a este predicamento son las relativas a la responsabilidad del alcalde y de los concejales, la que puede hacerse efectiva dentro de los seis meses siguientes al término de su período edilicio, de acuerdo al artículo 51 bis de la ley N° 18.659, Orgánica Constitucional de Municipalidades, agregado por el numeral 5) del artículo 1° de la ley N° 20.742 –que Perfecciona el Rol Fiscalizador del Concejo; Fortalece la Transparencia y Probidad en las Municipalidades; Crea Cargos y Modifica Normas sobre Personal y Finanzas Municipales–, y la introducida en el artículo 11, inciso cuarto, de la ley N° 20.880 –sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses–.

<sup>84</sup> En ese sentido, véanse los dictámenes N°s 37.009 (1998); 43.792 (2009); 11.077 (2010); 21.376 (2011); 35.806 (2012) y 85.273 (2013).

<sup>85</sup> El destacado en nuestro.

<sup>86</sup> Corte de Apelaciones de Temuco, causa Rol N° 1023-2010, sentencia de fecha 31 de agosto de 2010.

<sup>87</sup> Si bien el precepto se refiere expresamente a los "sumarios administrativos", la jurisprudencia administrativa de la Contraloría entiende que también comprende las "investigaciones sumarias". Vid. Dictamen N° 31.599 (1990), en *Gaceta Jurídica* (1990), N° 125, pp.124 y 125. En contra, Cáceres con *Fiscal de la Seremi MOP* (2010).

que proceda, la cual se dictará para el solo efecto anotarla en su hoja de vida, conforme al inciso final del artículo 147 de la Ley N° 18.834<sup>88</sup>.

Así, la Institución Contralora ha interpretado el alcance del referido inciso final del artículo 147, en cuanto a que la expresión "si se encontrare en tramitación", que emplea dicha norma estatutaria, se refiere al instante en que se emite la resolución exenta que ordena la instrucción del respectivo proceso sumarial<sup>89</sup>.

De igual forma, se ha concluido que tratándose de un exfuncionario que expiró en sus funciones con anterioridad a la data en que se dispuso la instrucción del correspondiente sumario administrativo, su posterior reincorporación como servidor público no permite hacer efectiva la responsabilidad administrativa que pudiera asistirle con motivo de los hechos indagados en el respectivo procedimiento disciplinario, ya que esta última se encuentra extinguida y no renace con ocasión de su reingreso, puesto que este ha dado origen a un nuevo desempeño laboral jurídicamente diferente y completamente desvinculado del precedente<sup>90</sup>.

### c) Inactividad Administrativa

El derecho a la presunción de la inocencia y el principio de seguridad jurídica garantizados por la Constitución obligan a que la responsabilidad solo pueda ser exigida si está fehacientemente demostrada y formalmente declarada a través del respectivo procedimiento disciplinario, sea sumario o investigación sumaria. Solo entonces puede obligarse al sujeto infractor al cumplimiento de la sanción con que esa responsabilidad queda satisfecha. Pues bien, es en esos dos tramos temporales (fase de declaración y fase de exigencia) y antes del cumplimiento efectivo de la sanción impuesta, cuando pueden aparecer circunstancias que comporten la extinción de la responsabilidad disciplinaria<sup>91</sup>.

Así, la inactividad administrativa puede llegar a producir efectos impositivos sobre el ejercicio de la potestad sancionadora y extintiva respecto de las medidas disciplinarias<sup>92</sup>.

Pues bien, atendida la relevancia de esta causal, la prescripción será tratada en forma separada.

<sup>88</sup> Dictámenes N°s 8.035, 12.185, 12.817 y 13.463 (todos de 1990).

<sup>89</sup> A través de los dictámenes N°s 61.305 (2005) y 39.763 (2011).

<sup>90</sup> Dictamen N° 958 (2002), en *Gaceta Jurídica* N° 260, febrero de 2002, pp. 192 y 193.

<sup>91</sup> CABALLERO SÁNCHEZ 2001, 118.

<sup>92</sup> El Tribunal Supremo español, en sentencia de 5 de diciembre de 1998, ha expresado que la prescripción es una "condición objetiva necesaria para que se ejerza el poder sancionador de la Administración, obligatoria para esta e irrenunciable para el infractor, por lo que el transcurso del plazo señalado en la Ley sin que se imponga la sanción, determina la imposibilidad legal de efectuarlo, y, si se ha hecho, se produce la nulidad radical de la sanción impuesta". Citada en CABALLERO SÁNCHEZ 2001, 142.

### III. La prescripción

Nuestro máximo tribunal ha señalado que la prescripción es “un instituto jurídico de aplicación general en el ámbito de las relaciones de derecho, cuyo fundamento es la seguridad jurídica de las personas y de las entidades colectivas, de común aceptación en nuestro ordenamiento jurídico, exigiéndose para su concurrencia –en cuanto ella es extintiva– el transcurso de un cierto plazo y la inactividad de quien ha podido ejercer un derecho o exigir el cumplimiento de un obligación”<sup>93</sup>.

A su turno, la Contraloría ha sostenido que la prescripción de la acción disciplinaria de la Administración tiene por objeto proteger al funcionario de la inactividad y actitud negligente en que puede incurrir la autoridad administrativa, para lo cual la propia ley, en reemplazo de dicha autoridad, fija y define los derechos de los respectivos servidores, resolviendo en un caso, la extinción de la responsabilidad administrativa por efecto de la prescripción<sup>94</sup>.

Siendo así, cabe entonces precisar que la prescripción de la acción disciplinaria priva a la Administración de la posibilidad de hacer efectiva la responsabilidad del funcionario por las infracciones de carácter administrativo en que hubiere incurrido y opera en la medida que haya transcurrido el plazo previsto por la ley para tal efecto<sup>95</sup>, en tanto que con la extinción de la medida disciplinaria lo que se excluye es la posibilidad de hacerla efectiva, de forma tal que aquella se torna inexigible.

Ahora bien, en esta materia, lo primero que se debe poner de relieve es que, si bien la regulación expresa de este instituto implicó un avance sustancial en esta materia en el ordenamiento estatutario nacional<sup>96</sup>, lo único que el Estatuto Administrativo trata es la prescripción de la *acción disciplinaria* y no la *sanción administrativa*. De allí que este no contenga disposiciones relativas a la extinción de la responsabilidad administrativa ya declarada, es decir, la medida disciplinaria.

#### 1. El carácter adjetivo o sustantivo de las normas que regulan la prescripción

En materia penal, se discute arduamente si las normas que regulan la prescripción son normas de derecho procesal penal o derecho penal sustantivo.

<sup>93</sup> Corte Suprema Sentencia Rol 7.345-99, en *Gaceta Jurídica* N° 242, agosto del año 2000, pp. 97 y ss.

<sup>94</sup> Dictamen N° 53.088 (2003).

<sup>95</sup> Dictamen N° 22.814 (2010).

<sup>96</sup> “La incorporación de la prescripción de la acción disciplinaria como causal de extinción de la responsabilidad administrativa del funcionario, constituye sin duda el avance más notable en la normativa que nos ocupa (Ley N° 18.834). Bajo la vigencia del D.F.L. N° 338, de 1960, la jurisprudencia había determinado, de modo invariable, que no existiendo norma estatutaria alguna que estableciera la prescripción de la acción disciplinaria de responsabilidad, proveniente de una infracción funcionaria, aquella podría perseguirse en cualquier tiempo, siempre y cuando el empleado conservase su vínculo de servicio con la administración”. La Editorial de la Revista *Gaceta Jurídica* N° 199, de mayo de 1999, p. 5.

La trascendencia de adoptar una u otra postura dice relación, entre otras materias, con la vigencia temporal de dichas leyes. En nuestro país, mayoritariamente se sostiene que son normas de derecho penal sustantivo. Así, se sostiene que esta es la posición correcta “pues de no ser así, podría llegarse incluso a situaciones absurdas y manifiestamente contrarias a la vigencia del Estado de Derecho, como la de revivir plazos de prescripción ya expirados en virtud de una nueva ley que los prolonga”<sup>97</sup>.

A nuestro juicio, sostenemos que la prescripción es una institución de carácter material, anclada en el principio de legalidad. Por tal motivo, no cabe sostener, pues, la aplicación del principio *tempus regit actum*, ya que ello importaría, en su caso, hacer revivir plazos que ya han fenecido en contra del infractor.

La anudación de este predicamento con el principio constitucional de la irretroactividad de la ley penal<sup>98</sup> –aplicable, en la forma que hemos comentado, al derecho disciplinario– importa a los menos tres consecuencias importantes<sup>99</sup>: 1) si un plazo de prescripción es modificado con posterioridad a la verificación de los hechos irregulares, perjudicando al funcionario, no debe considerarse: 2) a la inversa, debe aplicarse retroactivamente un plazo de prescripción más benigno; y, 3) la prescripción debe ser declara de oficio por la respectiva autoridad<sup>100</sup>.

Por tal motivo, discrepamos con la posición la Contraría General que señala que las normas sobre prescripción solo rigen respecto de hechos y sumarios administrativos corridos e iniciados durante la vigencia de la respectiva ley, rechazando, en definitiva, aplicar una norma más favorable al inculpado<sup>101</sup>.

## 2. Prescripción de la acción disciplinaria

Teniendo presente lo enunciado, para efectos del presente trabajo, entenderemos por prescripción de la acción disciplinaria *una institución en virtud de la cual, por el solo transcurso de un determinado lapso, se excluye la posi-*

<sup>97</sup> CURY URZÚA 2005, 780.

<sup>98</sup> Véanse: dictámenes N°s 3.858 y 29.333 (ambos de 2001).

<sup>99</sup> En tal sentido, GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES 2013, 639 y sgtes.

<sup>100</sup> Tal como lo ha reconocido la jurisprudencia administrativa, entre otros, en los dictámenes Nos 34.407 (2008); 8.880 y 31.011 (ambos de 2009).

<sup>101</sup> “Devuelve decreto de Universidad de Chile que sobreesee en sumario administrativo, porque en la vista fiscal se señala que, atendida la fecha de ocurrencia de las transgresiones administrativas en que habrían incurrido los afectados, su eventual responsabilidad administrativa estaría extinguida según normas de ley 18.834 tit/vii, pero conforme ley 18.834 art/10 traninc/1, como el proceso administrativo se inició en octubre 1987, el procedimiento aplicable en este caso ha debido ceñirse a normas que con tal fin contemplaba antiguo DFL 338/60, aplicándose medidas disciplinarias de ley 18.834 art/116. Así, la norma de prescripción contenida en el nuevo estatuto art/151 lt/d, solo rige respecto de hechos y sumarios administrativos ocurridos e iniciados durante la vigencia de ley 18.834, esto es, a partir del 23/9/89”. (Dictámenes Nos 16.294 (1990) y 32.600 (1993).

*bilidad declarar legalmente la responsabilidad administrativa de un servidor público, por un acto administrativo.*

Establecido lo anterior, es necesario consignar que conforme al inciso primero del artículo 158 del Estatuto Administrativo, la acción disciplinaria prescribe en el plazo de cuatro años contados desde el día en que el funcionario incurrió en la acción u omisión le da origen.

En principio, esta norma no necesita mayor análisis, ya que no se presentarán problemas para determinar el tiempo en que se incurrió en la acción u omisión, como a modo de ejemplo, si el funcionario se ausentó más tres días consecutivos, sin causa justificada, el plazo comienza a correr desde el 4 día, pues allí se tiene por configurada la falta administrativa<sup>102</sup>.

Empero, puede ocurrir que la infracción disciplinaria sea compleja –consista en varios hechos conexos o relacionados entre sí<sup>103</sup>– o bien su ejecución se prolongue en tiempo –ejemplo, dilatar una investigación que se le encargó realizar<sup>104</sup>–.

Surge entonces la problemática en este ámbito: ¿Desde cuándo se cuenta el plazo de prescripción o *dies a quo*?<sup>105</sup>

Para resolver esta interrogante, debemos determinar qué se entiende por “acción u omisión que le da origen (a la acción disciplinaria)”, toda vez que ese es el momento que señala la ley para iniciar el cómputo de la prescripción.

En una primera aproximación, en base al tenor literal, podría sostenerse que lo que la ley exige es que el sujeto haya ejecutado la falta disciplinaria, pero ello solo sería aplicable en las conductas unitarias, en que basta un solo acto para entenderlas consumadas y que no producen efectos posteriores<sup>106</sup>.

A nuestro juicio, para abordar este tema es menester tener presente que el precepto de que se trata debe interpretarse en el sentido de que el *dies a quo* del plazo prescriptivo debe considerarse desde la data de la total consumación de la infracción o en la finalización de la actividad infractora, si es continuada, en atención a que el fundamento de la prescripción es el principio de seguridad jurídica. Siendo ello así, tal principio no puede importar dar un trato más benigno a quien ejecuta una infracción continuada en el tiempo respecto de aquel cuya falta consiste en un acto singular. Ello, acontecería si en ambos casos se fijara el comienzo del plazo de prescripción en la fecha de

<sup>102</sup> Letra b) del artículo 125 de la Ley N° 18.834.

<sup>103</sup> En tal sentido, véase el artículo 20 del decreto N° 900, de 1967, del Ministerio del Interior, que aprueba el Reglamento de Disciplina N° 11 de Carabineros de Chile.

<sup>104</sup> Dictamen N° 55.419 (2011).

<sup>105</sup> La doctrina española distingue entre varios tipos de faltas para determinar el momento de inicio del cómputo, tales como infracciones de Estado; de resultado; de puro omisión; continuadas; permanentes, clandestinas; complejas o de varios actos. Al respecto, véase: GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES 2013, 640 y ss.

<sup>106</sup> Véase: CABALLERO SÁNCHEZ 2001, 143.

la comisión, propiciando el comienzo de la prescripción simultáneamente con el inicio de la ejecución continuada y su transcurso con la persistencia en el tiempo de la conducta infractora.

De allí, entonces, que en estas hipótesis parece razonable que el cómputo del plazo solo empezará a correr desde la fecha en que se cometió la última falta<sup>107</sup> o se realice el último acto con que se consume la infracción o hasta que cese la actividad irregular, y no a partir de la instrucción del respectivo procedimiento disciplinario<sup>108</sup>.

En otro orden de consideraciones, es dable hacer presente que la Contraloría ha concluido que la comisión de una nueva infracción administrativa por parte del respectivo funcionario no tiene la aptitud de hacer variar el plazo de prescripción de la acción disciplinaria, reduciéndolo a dos años –o a cuatro, según el caso–, pues ello contravendría el espíritu del referido artículo 158, inciso segundo, de la Ley N° 18.834, consistente en que, atendida la gravedad de los sucesos, la Administración cuente con un plazo mayor para hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos involucrados en hechos constitutivos de delito.

Sostener lo contrario implicaría incentivar la comisión de nuevas infracciones por parte de los funcionarios que ya han incurrido en una falta administrativa que reviste caracteres de delito, pues con ello verían disminuido el tiempo necesario para que su responsabilidad administrativa se extinga por prescripción<sup>109</sup>.

Por último, solo para efectos de dejar planteado el problema<sup>110</sup>, es menester consignar que conforme al inciso primero del artículo 116 de la Ley N° 10.336<sup>111</sup>, en aquellos casos en que se ha iniciado un juicio de cuentas en contra de un determinado funcionario, si por la naturaleza de los hechos investigados en ese procedimiento jurisdiccional no procediere condenar pecuniariamente al cuentadante, se faculta al juez de primera instancia para juzgar el reparo –la demanda– como una infracción administrativa<sup>112</sup> y aplicar alguna de las medidas disciplinarias contempladas en el Estatuto Administrativo que no importe expiración de funciones.

Al respecto, y sin perjuicio de los eventuales reproches que pudiesen formularse a ese precepto<sup>113</sup>, surgen algunas interrogantes: ¿se aplica el pla-

<sup>107</sup> En tal sentido, véase el dictamen N° 31.609 (1998), y también el artículo 20 del decreto N° 900, de 1967, del Ministerio del Interior, que aprueba el Reglamento de Disciplina N° 11 de Carabineros de Chile.

<sup>108</sup> Dictamen N° 14.658 (1999).

<sup>109</sup> Dictamen N° 22.814 (2010).

<sup>110</sup> El que será abordado en una investigación posterior.

<sup>111</sup> Que establece la Organización y Atribuciones de la Contraloría General.

<sup>112</sup> Lo que se ha denominado "sustitución de la sanción". HANSEN TALLAR 2007, 150.

<sup>113</sup> Fundada, principalmente, en que ese procedimiento no tiene por objeto determinar la responsabilidad administrativa del servidor, sino que la responsabilidad civil del cuentadante y, no obstante, a la postre se le imponiendo una medida disciplinaria.

zo de prescripción de cuatro años previsto en el mentado artículo 158?, y, en su caso, ¿desde cuándo se cuenta?

a) *Interrupción de la prescripción de la acción disciplinaria*

La interrupción de la prescripción *consiste en la pérdida de todo el plazo que ha transcurrido para extinguir la responsabilidad, por haber acaecido un hecho al que la ley atribuye tal efecto.*

De conformidad al artículo 159 del Estatuto, la prescripción se interrumpe cuando el funcionario incurriere nuevamente en falta administrativa.

Según ha entendido la Entidad Fiscalizadora, para que se produzca la interrupción es necesario que la ejecución de la nueva falta y la responsabilidad administrativa del funcionario estén declaradas por acto administrativo terminal firme, pues no basta la sola ocurrencia de un hecho que pueda revestir caracteres de infracción disciplinaria: se requiere que la falta disciplinaria esté declarada al término de un procedimiento disciplinario. Siendo así, se advierte que, una vez afinado el proceso disciplinario instruido con motivo de una nueva falta cometida por el mismo servidor y en el que se le aplique una medida disciplinaria, el plazo de prescripción de que se trata se entenderá interrumpido a contar del día en que ocurrieron los hechos materia de esta nueva infracción y, si es menester, se ordenará la reapertura del proceso en que el afectado fue absuelto o sobreseído por una prescripción que en estricto rigor se interrumpió por una infracción posterior<sup>114</sup>.

Como puede apreciarse, la comisión de la nueva falta administrativa, marca dos momentos importantes: el primero, corresponde al instante en que se interrumpe el curso de la prescripción de la falta (comenzando de nuevo) y, segundo, porque fijará el comienzo del plazo de prescripción, para la nueva infracción.

b) *Suspensión de la prescripción de la acción disciplinaria*

La suspensión *consiste en la detención del cómputo del plazo de la prescripción de la acción disciplinaria, sin que se pierda el tiempo corrido, en términos tales que cesando la causa que la generó se inicia o continúa corriendo, el tiempo de prescripción.*

Vale decir, aquí, a diferencia de la interrupción, el plazo se detiene, cesa su cómputo, pero no se pierde.

De acuerdo al artículo 159 del Estatuto, la prescripción se suspende cuando se formulen cargos en el sumario o investigación sumaria respectiva.

A pesar del tenor literal, estimamos que no basta con que se formulen formalmente los cargos para que se produzca la suspensión del plazo. Dicha actuación debe ser notificada al inculpado, en conformidad a las reglas gene-

<sup>114</sup> En este sentido, véase dictamen N<sup>os</sup> 6.926 (2001) y 17.316 (2007).

rales<sup>115</sup>, y a partir de ese momento se paraliza el cómputo del plazo, pues el fundamento de esta institución es que el inculpado tome conocimiento formal, real y efectivo de los cargos que se formulan y, por ende, pueda ejercer su derecho a defensa. En ese orden, como bien anota la doctrina, la exteriorización del acto a través de la notificación garantiza que la prescripción no quede al árbitro de una de las partes<sup>116</sup>.

Por último, es útil tener presente que conforme lo ha determinado la jurisprudencia administrativa, en el evento de que durante un procedimiento disciplinario se formularan los cargos en diferentes ocasiones, son los primeros los que producen el efecto suspensivo de la prescripción, puesto que sus eventuales reformulaciones, en la medida que se refieran a iguales faltas, no restan valor suspensivo a la primera formulación de los mismas<sup>117</sup>.

### c) *Reanudación del cómputo del plazo suspendido*

El inciso segundo del artículo 159 del citado cuerpo estatutario, señala dos situaciones de excepción en que no obstante haberse iniciado el procedimiento disciplinario en contra del funcionario, va a continuar corriendo la prescripción como si no se hubiera suspendido<sup>118</sup>.

En efecto, el estatuto señala dos causas que van a producir la reanudación del cómputo del plazo:

- i. Cuando el iniciado el procedimiento se paraliza por más de dos años<sup>119</sup>; y
- ii. Cuando el iniciado el procedimiento transcurren dos calificaciones, sin que haya sancionado al funcionario<sup>120</sup>.

En cuanto al primer motivo, paralización por más de dos años, se podría discutir qué tipo de causa debe paralizar el procedimiento a que se refiere este artículo 159.

A nuestro juicio, entendemos que basta cualquier paralización efectiva de la tramitación procedimiento por el lapso indicado (dos años), sea por motivos de extraído, por desidia del fiscal, pues la ley no hace ningún tipo de distinción, no siendo lícito al intérprete distinguir, a menos desde luego que el retraso sea imputable a la negligencia o culpa de alguno de los inculpados.

<sup>115</sup> Artículo 131 de la Ley N° 18.834.

<sup>116</sup> Cfr. AGUADO I CUDOLÁ 1999, 39, citado por CABALLERO SÁNCHEZ 2001, 148.

<sup>117</sup> Dictámenes N°s 7.806 (1997); 6.926 (2001), y 25.203 (2009).

<sup>118</sup> El estatuto utiliza la expresión "interrumpido", pero ello no es correcto desde el punto de vista técnico, porque con la interrupción se pierde el plazo, debiendo decir, suspendido, como lo ha reconocido la jurisprudencia administrativa en los dictámenes N°s 17.865, de 1995; 22.814, de 2010 y 79.415, de 2014.

<sup>119</sup> Sobre esta causal, véanse el dictamen N° 37.141 (2009).

<sup>120</sup> Respecto de esta, los dictámenes N°s 75.312 (2013) y 24.093 (2014).

Ahora bien, en lo que atañe a la causal segunda de la reanudación, esto es, si transcurren dos calificaciones, debe recordarse que los funcionarios son evaluados anualmente por sus superiores<sup>121</sup>, de forma que si transcurren dos períodos de calificación sin que sea sancionado, la ley protege al inculcado por la inactividad y actitud negligente en que incurre la autoridad administrativa, pues el transcurso excesivo del plazo debilita los fines correctivos, reparadores y ejemplificadores que se persiguen con este procedimiento.

d) *Prescripción conjunta cuando existen delitos penales*

Conforme al inciso final del artículo 158 del Estatuto, si hubieran hechos constitutivos de delito la acción disciplinaria prescribirá conjuntamente con la acción penal<sup>122</sup>.

3. Prescripción de la sanción administrativa

Es una institución en cuya virtud por el solo transcurso de un determinado lapso de tiempo, se priva a la Administración de la posibilidad de proceder a la ejecución de sanción disciplinaria, en términos tales que aquella se torna inexigible.

Aquí el Estado ya determinó legalmente la responsabilidad del funcionario y, por ende, aplicó la consecuente medida disciplinaria, pero esta a la postre no se ejecutó. Esta falta de ejecución de la sanción puede ocurrir porque o bien no fue cumplida desde un principio o porque habiendo comenzado a ejecutarse se quebrantó su cumplimiento. Así, en el primer caso, por ejemplo, se dictó el acto administrativo que impone una sanción de multa, pero no se notificó y, por ende, no se aplicó. En el segundo, en tanto, al funcionario se le impuso la medida disciplinaria, dividida en tres cuotas y la administración solo cobró la primera y el resto no.

a) *¿Prescribe la sanción disciplinaria?*

La sanción disciplinaria confrontada con la prescripción nos plantea varias interrogantes, partiendo por la de indagar si es aplicable dicho instituto en este ámbito, esto es, si las medidas disciplinarias prescriben cuando el órgano competente no ha procedido a su ejecución durante un lapso más que razonable de tiempo<sup>123</sup>.

El problema se plantea, como señalamos, pues el Estatuto Administrativo no regula esta materia. En efecto, la normativa vigente en Chile no trata la prescripción de las sanciones disciplinarias, de un modo general, sino que únicamente se encuentra en preceptos específicos relativos a la prescripción de la acción disciplinaria, lo que es distinto.

<sup>121</sup> En lo que atañe a la forma de computar esos períodos evaluatorios, nos remitimos a los dictámenes recién mencionados.

<sup>122</sup> Sobre el particular, dictámenes N°s 60 (1996); 45.969 (1998); 13.328 (1999), y 63.000 (2004).

<sup>123</sup> Sobre los plazos en los procedimientos administrativos, véase: MONTERO CARTES 2012, 405.

Un primer predicamento –sustentado actualmente por el Ente de Control–, sería sostener que como el Estatuto Administrativo en su artículo 158, prevé una regla particular en materia de prescripción no corresponde aplicar en el asunto de que se trata las disposiciones que al efecto contempla la legislación penal, de lo que se sigue las sanciones disciplinarias no se extinguirán por esta causa<sup>124</sup>.

En seguida, un segundo planteamiento afirmarí­a que, en ausencia de norma y plazo especial, no hay lugar a la prescripción<sup>125</sup>, por lo que debería existir una modificación legal que así lo dispusiera<sup>126</sup>.

Tal interpretación restrictiva se pretende fundar en que, mientras en materia penal la falta de interés social para perseguir el esclarecimiento de un delito, después del transcurso del término que la ley prefija, surge la presunción de haber desaparecido los motivos de la reacción social defensiva, ello no ocurre en materia administrativa, en el que prima lo atinente a la aptitud para la correcta prestación del servicio público que conviene con el adecuado mantenimiento de la disciplina; la potestad sancionadora puesta al servicio de esos valores permanentes y fundamentales, no puede admitir esa excepción a su ejercicio.

Antes al contrario, Marienhoff ha expresado que el transcurso del tiempo para la prescripción de la una sanción disciplinaria, sin que esta se haya hecho efectiva, es prueba de que la perturbación que esa falta haya producido no habrá sido de gravedad ni afectó mayormente el servicio, lo que a su vez habilita pensar en la desaparición de los motivos de reacción contra el agente publico imputado<sup>127</sup>.

Además, si bien revisando el Estatuto Administrativo, y conforme al principio de habilitación legal previa, que emana del artículo 7° de la Ley Fundamental, resulta que no existe ninguna norma que faculte a la autoridad para declarar la prescripción, el principio de garantía penal, también informante del orden administrativo sancionador, requiere aplicar a este el instituto de la prescripción, tanto para excluir la incertidumbre que generaría una indefinida posibilidad persecutoria de las infracciones<sup>128</sup>, cuanto porque no cabe dispensar al infractor un trato más gravoso que el que se ofrece al delincuente o criminal, lo que nos induce a *entender inherente a la norma administrativa sancionadora el instituto de la prescripción*, aunque de modo expreso no se

---

<sup>124</sup> Dictamen N° 30.222 (2013).

<sup>125</sup> Autores como LABAND, JÉZE Y VILLEGAS BASAVILBASO, niegan tal prescripción en materia disciplinaria: todos ellos citados en MARIENHOFF 1995, 452.

<sup>126</sup> Similar a lo que –refiriéndose a temas constitucionales–, el profesor Aldunate Lizana ha criticado, sosteniendo con acierto, que proponer una reforma constitucional como solución a todos los problemas jurídicos constituye "...el lugar común de la pereza dogmática en nuestro país...". ALDUNATE LIZANA 2006, 286.

<sup>127</sup> MARIENHOFF 1995, 456.

<sup>128</sup> En tal sentido, el anterior criterio de la Contraloría contenido en el dictamen N° 59.984 (2008).

consigne en aquella. Si la norma nada dice acerca de la prescripción, este silencio en ningún caso puede entenderse negativamente o como un rechazo, pues esto último habría requerido una mención expresa del legislador, habida cuenta que los principios inspiradores del orden penal han de aplicarse, "por regla general", al derecho administrativo sancionador, en este caso disciplinario<sup>129</sup>.

En tal sentido, la Corte Suprema nos recuerda que la prescripción extintiva constituye un principio general del derecho, que adquiere presencia plasmándose positivamente en todo el espectro de los distintos ordenamientos jurídicos –y, en particular en el Derecho Público<sup>130</sup>– resultando excluida solo en aquellos casos donde por ley o atendida la naturaleza de la materia, se establece la imprescriptibilidad de las acciones. Así, aún en el silencio de la ley, las infracciones y sanciones administrativas han de someterse a los efectos jurídicos de la prescripción<sup>131</sup>.

Así, ese silencio debe interpretarse como una aceptación tácita del régimen general del ilícito, comprensivo de sus manifestaciones administrativas y penal. Sostener lo contrario, conduciría a la incoherencia de que, mientras la multa administrativa por ciertas infracciones sería imprescriptible, la pena o multa penal asociada a delitos que describen idénticos ilícitos que aquellas infracciones, sí lo sería. En otros términos, no resulta posible sostener en base a criterios razonables que las medidas disciplinarias queden al margen de este límite material, pues ello equivaldría a sostener que sanciones de menor envergadura son imprescriptibles, en circunstancias que hasta las penas más graves quedan amparadas por esta causal de extinción. Ello implicaría, además, darle un trato más gravoso e injusto al servidor público que el que recibe el delincuente o criminal. Tal circunstancia culminaría a la postre en una inexplicable diferencia arbitraria, lo que es rechazado por la Carta Fundamental en el inciso segundo del N° 2 de su artículo 19<sup>132</sup>.

Luego, la Administración no puede beneficiarse de su propia desidia o negligencia en la persecución de una sanción administrativa, máxime si dicha interpretación conduce necesariamente a la infracción de la seguridad jurídica y del debido proceso, como garantías integrales de la persona humana.

#### *b) Plazo de prescripción de la medida disciplinaria*

Establecido que las sanciones disciplinarias prescriben, corresponde ahora determinar el plazo en que ello ocurre.

<sup>129</sup> "De ahí que toda acción que no sea ejercida ni puesta en movimiento en un tiempo mayor o menor –la extensión de este no afecta el "principio"–, debe ser prescriptible, en tanto una norma no declare expresamente "imprescriptible", la acción de que se trate". MARIENHOFF 1995, 459.

<sup>130</sup> Corte Suprema, causa Rol N° 7.345-99, en *Gaceta Jurídica* (2000), N° 242, pp. 97 y sgtes.

<sup>131</sup> Corte Suprema, causa Rol N° 7.559-2012.

<sup>132</sup> En ese sentido, véanse los autores citados por CORDERO QUINZACARA 2014, 385 y 386, quienes se refieren al derecho sancionador general.

La primera alternativa de solución sería señalar que, frente a este vacío, debemos recurrir al mismo Estatuto Administrativo, en particular a su artículo 158, y sostener que la sanción prescribe en el plazo de 4 años, que es el mismo que el legislador establece para la acción disciplinaria.

Otra posibilidad es que ante la inexistencia de norma especial, debemos recurrir a las normas generales sobre prescripción, que se encuentran en el Código Civil –como derecho común–, por lo que el plazo sería de 5 años contados desde que la sanción ha sido exigible, de acuerdo al artículo 2515 del Código Civil.

Una tercera alternativa sería considerar la trascendencia del ilícito administrativo perseguido, así como la entidad de la sanción impuesta: la operación partiría por asimilar la infracción administrativa con los crímenes, simples delitos o faltas, según corresponda, y concluiría por aplicar los respectivos plazos de prescripción (10 años, 5 años ó 6 meses). Sin embargo, el criterio antedicho, constituye un indebido trasplante de los principios del derecho penal al campo de lo sancionatorio administrativo, puesto que, a lo que ni siquiera es falta penal leve sino infracción administrativa, se le termina aplicando una norma prevista para los crímenes o simples delitos.

Y, por último, está la solución monista: si el legislador no ha regulado un lapso especial de prescripción para las infracciones administrativas gravísimas, graves y leves, a ese solo efecto cabría equipararlas a las faltas penales, en armonía con el artículo 501 del Código Penal, de modo que el plazo en cuestión sería el de 6 meses que contemplan los artículos 94 y 97 del mismo cuerpo legal<sup>133</sup>.

*c) Momento en que comienza contarse el plazo*

Otro punto controvertido es el dilucidar desde cuándo comienza a correr el plazo de prescripción ya indicado.

A nuestro juicio, el plazo comenzará a correr desde la fecha en que se encuentre firme el acto administrativo que impone la medida disciplinaria o desde el quebrantamiento de la sanción, si hubiere esta principiado a cumplirse. Ello, por cuanto puede ocurrir que el funcionario pretenda dilatar el procedimiento con el uso de recursos administrativos, pues no entenderlo de ese modo, significaría amparar su intención inequívoca de eludir la aplicación del castigo impuesto, al presentar acciones tendientes a prolongar indefinidamente su ejecución, lo que a la postre podría derivar en la extinción de la medida disciplinaria, faltando a su deber de probidad que le asiste en su calidad de servidor del Estado.

Distinto es el procedimiento si se prolonga en exceso, más de dos años, lo que podría generar la reanudación del plazo de prescripción de la acción

<sup>133</sup> En tal sentido, dictamen N° 59.984 (2008).

disciplinaria, entendiendo que esta nunca se ha suspendido (artículo 159, inciso segundo, del Estatuto).

#### IV. Otras formas de extinción

Para finalizar este estudio, es menester exponer, sucintamente, otras formas de extinción que legislaciones comparadas reconocen en su ordenamiento positivo como tales.

##### 1. Indulto

Como cuestión previa, es útil recordar que el artículo 93 N° 4 del Código Penal, establece que la responsabilidad penal se extingue por el indulto, agregando que la gracia del indulto remite o conmuta la pena; pero no quita al favorecido el carácter de condenado para los efectos de la reincidencia o nuevo delinquiramiento y demás que determinan las leyes.

A su vez, según lo preceptuado en el artículo 2° de la ley N° 18.050 –que fijó las normas generales para conceder indultos particulares–, los efectos que produce el indulto pueden consistir en la remisión, conmutación o reducción de la pena, pero el indultado continúa con el carácter de condenado para los efectos de la reincidencia o nuevo delinquiramiento y demás que determinen las leyes.

Sobre el particular, la jurisprudencia administrativa ha precisado que la gracia del indulto que concede el Presidente de la República, solo remite o conmuta la pena, pero no quita al favorecido el carácter de condenado para los efectos de la reincidencia o nuevo delinquiramiento y “demás que determinen las leyes”, expresión esta última que por su sentido amplio, comprende a los efectos de orden administrativo como, entre otros, la responsabilidad administrativa por infracción de los artículos 54, letra c) y 64 de la ley N° 18.575 –relativos a la inhabilidad sobreviniente por haber sido condenado por crimen o simple delito–<sup>134</sup>.

##### 2. Condonación

Al respecto, cabe señalar que la reiterada jurisprudencia administrativa del Organismo de Control ha considerado improcedente otorgar facilidades al sancionado por una medida disciplinaria de multa, para que pague las prestaciones económicas que nacen de ese castigo<sup>135</sup>.

En este mismo orden de ideas, también ese Ente ha manifestado que la facultad del Contralor General, establecida en el artículo 67 de la ley N° 10.336, para que condone las cantidades percibidas indebidamente por los funcionarios públicos o para conceder facilidades en el reintegro de esas su-

<sup>134</sup> Dictamen N° 7.279 (2007).

<sup>135</sup> Dictámenes N°s 6.597 (1996) y 45.483 (2008).

mas, tampoco puede ejercerse respecto de una multa que en el carácter de medida disciplinaria se haya impuesto a un funcionario público<sup>136</sup>.

En consecuencia, de lo anterior fluye que respecto del pago de una multa aplicada como sanción en un sumario administrativo a un funcionario público no procede que se otorguen facilidades, ya sea por el jefe de un servicio público o por el Contralor General.

### 3. Revocación o invalidación de la medida disciplinaria

Ahora, en lo que atañe a este tema, es útil destacar que el Órgano Fiscalizador ha expresado que la medida disciplinaria impuesta a un funcionario no puede ser modificada una vez que se ha tomado razón del documento a través del cual se concreta, a menos que, previa reapertura del sumario, se acredite en forma inequívoca que al momento de emitirse se incurrió en un vicio de legalidad, o bien, que existen hechos nuevos no conocidos de una magnitud tal que permiten cambiar lo resuelto por la superioridad<sup>137</sup>.

Enseguida, es menester anotar que esa Entidad ha precisado que aceptar una solución diversa a la anteriormente expuesta, implicaría alterar la permanencia de las decisiones que recaen en materia disciplinaria, pues se estaría tolerando que sean sustituidas, no porque consten irregularidades que las afecten ni por concurrir antecedentes sustanciales con influencia determinante y que se ignoraban, sino por una nueva apreciación de los hechos con un criterio distinto o por razones de mérito, lo que, en definitiva, atenta contra los principios de certeza y seguridad<sup>138</sup>.

En ese sentido, ha determinado que resulta improcedente revocar actos sancionatorios, conforme a los límites establecidos para esa institución en el artículo 61, letra c), de la ley N° 19.880 –que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado–, puesto que esta no procede en aquellos casos en que, por la naturaleza del acto administrativo, su regulación legal impide que sean dejados sin efecto, como ocurre respecto de aquellos decretos o resoluciones expulsivos válidamente dictados, cuyas consecuencias jurídicas propias, consistentes en la pérdida de la condición de funcionario público, ya se agotaron en el tiempo<sup>139</sup>.

Finalmente, y teniendo presente lo prevenido en el artículo 53, inciso primero, de la mentada ley N° 19.880, en cuanto a que la invalidación de los actos contrarios a derecho, deben efectuarse dentro de los dos años contados desde su notificación o publicación, la Contraloría General ha concluido que no es posible dejar sin efecto, por la vía administrativa, la resolución que

<sup>136</sup> Dictámenes N°s 19.649 (1966); 84.990 (1974) y 45.481 (2010).

<sup>137</sup> Dictamen N° 79.690 (2013).

<sup>138</sup> Dictámenes N° 2.098 (2002) y 18.520 (2009).

<sup>139</sup> Dictamen N° 68.870 (2009).

impone una medida disciplinaria, si el lapso que dispone la autoridad se encuentra vencido<sup>140</sup>.

## Conclusiones

1. La Administración del Estado tiene, en su carácter de organización, una potestad disciplinaria que ejerce sobre sus empleados. Ella se materializa, en lo que aquí interesa, en la posibilidad de imponer medidas disciplinarias, las que están consagradas en los cuerpos laborales de los servidores públicos.

2. El fundamento y la naturaleza de las infracciones funcionarias son debatidas en el derecho comparado, particularmente en la literatura española. Así, la mayoría de los autores consultados sostiene que existe una identidad entre las infracciones disciplinarias y el resto de las faltas administrativas generales, por lo que extienden la aplicación de los principios de derecho penal a aquel ámbito, fundado, precisamente, en la doctrina del *ius puniendi estatal*. En todo caso, cualquiera sea la posición que se adopte, se observa que el ejercicio de la potestad disciplinaria, como todo poder público, debe ceñirse rigurosamente al principio de juridicidad consagrado en nuestro ordenamiento jurídico, lo que implica que la decisión adoptada sea justa, desprovista de discriminación y proporcional a la falta y al mérito del respectivo proceso.

3. En Chile, la doctrina no efectuado un análisis sistemático de esta potestad, ni tampoco de las causales de extinción de esta especie de responsabilidad, siendo en definitiva la Contraloría General de la República, a través de su jurisprudencia administrativa, la entidad que ha tratado el tema. Por ello, se procedió a efectuar un examen de los motivos de desaparición de la responsabilidad en estudio en el Estatuto Administrativo, concluyéndose que si bien este regula algunas de las formas de extinción anotadas, no las contempla todas, a saber, 1) muerte; 2) cumplimiento de la sanción; 3) cese de funciones; 4) prescripción de la infracción; y, 5) prescripción de la sanción disciplinaria.

4. Como problemas principales, se advirtió, entre otros, la intrasmisibilidad de las medidas disciplinarias, partiendo del precepto legal –como dato positivo– y del principio de personalidad de las sanciones, en cuya virtud una multa solo puede ser impuesta y exigida al autor de la conducta reprochada, y no a terceros que no participaron de ella, concluyéndose que en materia disciplinaria al existir texto legal expreso la solución es una: la multa, como medida disciplinaria, se extingue y no se transmite a los herederos del infractor.

<sup>140</sup> Dictamen N° 80.858 (2014). Aunque no es materia de esta exposición, conviene en este punto dejar consignadas las siguientes interrogantes: ¿se aplica supletoriamente la Ley N° 19.880 a los procedimientos disciplinarios? Y, en su caso, ¿en qué materias? ¿se aplica la teoría de la Corte Suprema denominada “decaimiento del procedimiento sancionador”?

5. Enseguida, se formularon algunas consideraciones en torno al efecto que produce una sentencia penal en la responsabilidad disciplinaria, a partir del principio de independencia de las responsabilidades, precisándose que si bien por regla general una sentencia emitida en el ámbito penal no produce consecuencias en el orden administrativo, existen excepciones como el supuesto en que la autoridad administrativa hubiera aplicado a un funcionario la medida disciplinaria de destitución, como consecuencia exclusiva de hechos que revisten caracteres de delito y el tribunal que investigue los mismos hechos dicta, sin embargo, sobreseimiento definitivo o sentencia absolutoria, fundado en la circunstancia de no constituir delito los hechos denunciados.

6. Asimismo, se analizó la extinción de la responsabilidad por prescripción. Al respecto, en este trabajo, se sustentó que también debe considerarse la prescripción de la sanción administrativa, fundado –principalmente– en que la ausencia de norma expresa en el Estatuto no es óbice para reconocer este instituto y, a la inversa, debe considerarse que, en principio, toda acción es prescriptible, a menos que exista un precepto que disponga lo contrario, como lo ha reconocido tanto la doctrina como la jurisprudencia a propósito –justamente– del derecho administrativo sancionador general.

7. Por último, igualmente se efectuó, suscritamente, un recuento de otros motivos que la legislación comparada reconoce como formas extintivas, tales como indulto, condonación y la revocación y invalidación del sanción disciplinaria, y se expusieron los criterios principales que el Ente Contralor ha manifestado respecto de ellos.

### Bibliografía Citada

- AGUADO I CUDOLA, V. (1999): *Prescripción y Caducidad de Potestades Administrativas* (Madrid, Marcial Pons).
- ALDUNATE, LIZANA Eduardo (2006): "Limitación y expropiación: Scilla y Caribdis de la dogmática constitucional de la propiedad", en: *Revista Chilena de Derecho*, N° 33-2.
- ALDUNATE, RAMOS Francisco Javier (2013): *Responsabilidad Administrativa y Procedimiento Disciplinarios* (Santiago, Editorial Thomson Reuters Puntotext).
- BARRA GALLARDO, Nancy y CELIS DANZINGER, Gabriel (2009): *Ley N° 18.834, Sobre Estatuto Administrativo. Texto interpretado. Jurisprudencia Constitucional, judicial y Administrativa* (Santiago Editorial LegalPublishing-AbeledoPerrot,). Tomo II.
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2012): *Las Relaciones entre el Derecho Administrativo y el Derecho Común. Derecho Positivo, Doctrina y Jurisprudencia* (Santiago, Editorial Thomson Reuters AbeledoPerrot).
- BERNASCHINA, MARIO (1954): *Derecho Municipal Chileno* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, Colección de Estudios Jurídicos) Volumen XLII.
- CABALLERO, SÁNCHEZ Rafael (2001): "Las Formas de Extinción de la Responsabilidad Administrativa", en: *Revista Justicia Administrativa*, vol. I.
- CASTILLO BLANCO, Federico (1992): *Función Pública y poder disciplinario del Estado* (Madrid, Editorial Civitas).
- CELIS DANZINGER, Gabriel (2015): *Derecho Administrativo Disciplinario* (Santiago, Editorial El Jurista).
- CELIS DANZINGER, Gabriel y BARRA GALLARDO, Nancy (2009): *Manual de Responsabilidad Administrativa* (Santiago, Editorial Thomson Reuters Puntotext).
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2014): *Derecho Administrativo Sancionador. Bases y Principios en el Derecho Chileno* (Santiago, Editorial Thomson Reuters La Ley).

- CURY URZÚA Enrique (2005): *Derecho Penal Parte General* (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, Décima Edición).
- DANIEL ARGANDOÑA Manuel (1985): "Derecho a la Función Pública", en: *Revista de Derecho Público de la Universidad de Chile*, N° 37-38.
- DUGUIT, León (1926): *Las transformaciones del Derecho Público* (Traducción de Adolfo Pasadas y Ramón Jaén), (Segunda Edición, Librería Española y Extranjera de Francisco Beltrán, Madrid).
- FERNÁNDEZ TOLEDO, Raúl (2015): "El poder disciplinario del empleador: Configuración jurídica de la sanción laboral que puede imponer al trabajador dependiente", en: *Revista de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 44.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2004): *Curso de Derecho Administrativo* (Madrid, Thomson. Civitas, Novena Edición) T II.
- GOANE, MARIO (1998): "El poder disciplinario de la Administración Pública (algunos aspectos controvertidos en la doctrina nacional)", en: CASSAGNE, Juan Carlos (director), *Derecho Administrativo. Obra en Homenaje al Profesor Miguel S. Marienhoff* (Buenos Aires, Abeledo-Perrot).
- GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Íñigo (2013): *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo* (Editorial Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona,).
- HANSEN TALLAR, Carlos (2007): *La Función Jurisdiccional de la Contraloría General de la República. Juicio de Cuentas* (Santiago, LexisNexis).
- MARINA JALVO, Belén (2006): *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos* (Madrid, Editorial Lex Nova) Tercera edición.
- MARIENHOFF, Miguel (1995): *Tratado de Derecho Administrativo: Contratos Administrativos* (Cuarta edición, Buenos Aires, AbeledoPerrot) III-B:
- MONTERO CARTES, Cristian (2015): "Responsabilidad Administrativa de los Funcionarios Públicos: un estudio introductorio", en: *Revista de Derecho Público, Universidad de Chile*, N° 83.
- MONTERO CARTES, Cristian (2012): "¿Los plazos de la Administración no son fatales?: observaciones a propósito de una tesis", en: *Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional (1927-2012)* (Santiago, Unidad de Servicios Gráficos Contraloría General de la República).
- GONZÁLEZ MONDADA, Carmen (2004): "La derogación tácita de las excepciones al principio de la independencia entre la responsabilidad administrativa y la penal responsabilidad administrativa y la penal, contempladas en el artículo 115 del Estatuto Administrativo, por ser contradictoria con la garantía de la presunción de inocencia", en: *Revista de Derecho Público Contemporáneo*, N° 8.
- MENDOZA ZÚÑIGA, Ramiro (2005): "Acerca del principio general de intrasmisibilidad de las multas (en particular cuando ellos no se encuentran ejecutoriadas)", en: *Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales. Regulación y nuevo intervencionismo* (Santiago, Conferencias Universidad Santo Tomás de Aquino).
- NIETO GARCÍA, Alejandro (1994): *Derecho Administrativo Sancionador* (segunda edición ampliada, España, Editorial Tecnos).
- NIETO GARCÍA, Alejandro (1970): "Problemas capitales del derecho disciplinario", en: *Revista de Administración Pública*, N° 63.
- OJEDA OJEDA, Bernardo (2009): *Manual práctico de sumarios Administrativos* (tercera edición actualizada, Santiago, Gráfica LOM).
- OSSA ARBELÁEZ, Jaime (2009): *Derecho Administrativo Sancionador. Una Aproximación Dogmática* (Segunda Edición, Colombia, Editorial Legis).
- PANTOJA BAUZÁ, Rolando (2008): *Estatuto Administrativo Interpretado*. (séptima edición actualizada, Santiago, Editorial Jurídica de Chile) T II.
- PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo (2008): Organización y empleo público* (Vigésima edición, Barcelona, Editorial Marcial Pons), T II.
- POBLETE VINAIXA, Julia (2014): *Ley de Bases y Estatuto Administrativo* (Santiago, Editorial Librotecnia).

- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2008): *Derecho de la función Pública* (quinta edición, España, Editorial Tecnos S.A.).
- SAN MARTÍN CERRUTI, Marcelo (1991): "El deber de obediencia: obligación o derecho", en: *Revista de Derecho Público de la Facultad de Derecho Universidad de Chile*, N° 41.
- SCHIESSLER, Guillermo (1982): *El Derecho Disciplinario en el Estatuto Administrativo*. (Valparaíso, Ediciones Edeval, 1982), T I.
- SEGUEL CÁRECES, Iván (1965): *El proceso formativo del Acto Disciplinario en la Administración Pública (sumarios e investigación sumarias)* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- SILVA CIMMA, Enrique (1993): *Derecho Administrativo Chileno y Comparado. La Función pública* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- SOBRÃO MARTÍNEZ, F. (1978): "Las causas de extinción de la responsabilidad administrativa", en: *Estudios de Derecho Civil en honor del Profesor Batlle Vázquez* (Madrid, Edersa, 1978).
- SOTO KLOSS, Eduardo (1975): "El procedimiento disciplinario sumario en el Estatuto Administrativo", en: *Revista de Derecho Público Facultad de Derecho Universidad de Chile*, N° 17.
- SUAY RINCÓN, J. (1989): "Potestad disciplinaria", en: *Libro de Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí* (Madrid, Civitas), p. 1.315.
- VARGAS VIVANCOS, Juan Enrique (1994): *La Extinción de la Responsabilidad Penal* (Segunda edición, Santiago, Editorial Jurídica ConoSur Ltda).

## Normas citadas

- Decreto con Fuerza de Ley N° 100, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República. *Diario Oficial* 22 septiembre 2005.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 1, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de Código Civil. *Diario Oficial* 30 mayo 2000.
- Código Penal, *Diario Oficial* 12 noviembre 1874.
- Ley N° 18.834, que aprueba el Estatuto Administrativo, *Diario Oficial*, 23 septiembre 1989.
- Ley N° 10.336, Ley de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República, *Diario Oficial*, 29 mayo 1952.
- Decreto N° 900, Ministerio del Interior, Reglamento de Disciplina N° 11 de Carabineros de Chile. *Diario Oficial*, 1967.

## Jurisprudencia citada

### Administrativa

- Dictamen N° 5.523 (1969): Contraloría General de la República, 23 enero 1969.
- Dictamen N° 77.749 (1971): Contraloría General de la República, 29 de octubre de 1971.
- Dictamen N° 1.446 (1982): Contraloría General de la República, 14 enero 1982.
- Dictamen N° 17.863 (1985): Contraloría General de la República, 1 agosto 1985.
- Dictamen N° 6.362 (1990): Contraloría General de la República, 21 febrero 1990.
- Dictamen N° 8.035 (1990): Contraloría General de la República, 8 marzo 1990.
- Dictamen N° 12.185 (1990): Contraloría General de la República, 24 abril 1990.
- Dictamen N° 12.817 (1990): Contraloría General de la República, 27 marzo 1990.
- Dictamen N° 13.463 (1990): Contraloría General de la República, 7 mayo 1990.
- Dictamen N° 16.294 (1990): Contraloría General de la República, 5 junio 1990.
- Dictamen N° 24.843 (1990): Contraloría General de la República, 30 agosto 1990.
- Dictamen N° 31.599 (1990): Contraloría General de la República, 15 noviembre 1990.
- Dictamen N° 32.600 (1993): Contraloría General de la República, 1 diciembre 1993.
- Dictamen N° 17.865 (1995): Contraloría General de la República, 9 junio 1995.
- Dictamen N° 60 (1996): Contraloría General de la República, 3 enero 1996.
- Dictamen N° 7.806 (1997): Contraloría General de la República, 10 marzo 1997.
- Dictamen N° 24.211 (1997): Contraloría General de la República, 29 julio 1997.

- Dictamen N° 11.636 (1998): Contraloría General de la República, 31 marzo 1998.  
 Dictamen N° 37.009 (1998): Contraloría General de la República, 9 octubre 1998.  
 Dictamen N° 45.969 (1998): Contraloría General de la República, 11 diciembre 1998.  
 Dictamen N° 13.328 (1999): Contraloría General de la República, 15 abril 1999.  
 Dictamen N° 14.430 (1999): Contraloría General de la República, 23 abril 1999.  
 Dictamen N° 14.658 (1999): Contraloría General de la República, 26 abril 1999.  
 Dictamen N° 23.070 (1999): Contraloría General de la República, 24 junio 1999.  
 Dictamen N° 42.662 (2000): Contraloría General de la República, 8 noviembre de 2000.  
 Dictamen N° 3.858 (2001): Contraloría General de la República, 1 febrero 2001.  
 Dictamen N° 6.926 (2001): Contraloría General de la República, 23 febrero 2001.  
 Dictamen N° 16.641 (2001): Contraloría General de la República, 4 mayo 2001.  
 Dictamen N° 29.333 (2001): Contraloría General de la República, 7 agosto 2001.  
 Dictamen N° 958 (2002): Contraloría General de la República, 9 enero 2002.  
 Dictamen N° 16.251 (2002): Contraloría General de la República, 2 mayo 2002.  
 Dictamen N° 42.217 (2002): Contraloría General de la República, 17 octubre 2002.  
 Dictamen N° 53.088 (2003): Contraloría General de la República, 25 noviembre 2003.  
 Dictamen N° 63.000 (2004): Contraloría General de la República, 22 diciembre 2004.  
 Dictamen N° 30.157 (2005): Contraloría General de la República, 29 junio 2005.  
 Dictamen N° 61.305 (2005): Contraloría General de la República, 30 diciembre 2005.  
 Dictamen N° 17.316 (2007): Contraloría General de la República, 18 abril 2007.  
 Dictamen N° 44.768 (2007): Contraloría General de la República, 5 octubre 2007.  
 Dictamen N° 10.431 (2008): Contraloría General de la República, 6 marzo 2008.  
 Dictamen N° 34.407 (2008): Contraloría General de la República, 24 julio 2008.  
 Dictamen N° 52.904 (2008): Contraloría General de la República, 11 noviembre 2008.  
 Dictamen N° 59.984 (2008): Contraloría General de la República, 18 diciembre 2008.  
 Dictamen N° 8.880 (2009): Contraloría General de la República, 23 febrero 2009.  
 Dictamen N° 16.517 (2009): Contraloría General de la República, 31 marzo 2009.  
 Dictamen N° 25.203 (2009): Contraloría General de la República, 14 mayo 2009.  
 Dictamen N° 31.011 (2009): Contraloría General de la República, 15 junio 2009.  
 Dictamen N° 37.141 (2009): Contraloría General de la República, 10 julio 2009.  
 Dictamen N° 43.792 (2009): Contraloría General de la República, 13 agosto 2009.  
 Dictamen N° 11.077 (2010): Contraloría General de la República, 26 febrero 2010.  
 Dictamen N° 22.814 (2010): Contraloría General de la República, 30 abril 2010.  
 Dictamen N° 22.814 (2010): Contraloría General de la República, 30 abril 2010.  
 Dictamen N° 24.064 (2010): Contraloría General de la República, 6 mayo 2010.  
 Dictamen N° 21.376 (2011): Contraloría General de la República, 7 abril 2011.  
 Dictamen N° 39.763 (2011): Contraloría General de la República, 24 junio 2011.  
 Dictamen N° 55.419 (2011): Contraloría General de la República, 1 septiembre 2011.  
 Dictamen N° 35.806 (2012): Contraloría General de la República, 15 junio 2012.  
 Dictamen N° 85.273 (2013): Contraloría General de la República, 30 diciembre 2013.  
 Dictamen N° 24.093 (2014): Contraloría General de la República, 4 abril 2014.  
 Dictamen N° 75.312 (2013): Contraloría General de la República, 19 noviembre 2013.  
 Dictamen N° 79.415 (2014): Contraloría General de la República, 14 octubre 2014.  
 Dictamen N° 80.858 (2014): Contraloría General de la República, 17 octubre 2014.

### Judicial

- Quintremil Quinchavil Mauricio y Otros con Contralor General de la República* (1998). Corte Suprema, 8 de junio de 1998.  
*Empresa Constructora Santolaya Hermanos Limitada con Superintendencia de Electricidad y Combustibles* (2000). Corte Suprema, 11 de agosto de 2000.  
*Saini del Otero con Servicio de Salud Metropolitano* (2007): Corte Suprema, 12 de junio de 2007.  
*Dirección General de Aguas de la Región de Antofagasta con Alto Atacama S.A* (2013). Corte Suprema, 25 de noviembre de 2013.

*Zegers Domínguez, Juan Francisco con Superintendencia de Valores y Seguros* (2013): Corte Suprema, 13 de junio de 2014.

*Ojeda Uribe, Teresa con Fisco de Chile* (2013): Corte Suprema, 9 de diciembre de 2013.

*Bussenius Cornejo con Central de Abastecimientos del Sistema Nacional de Servicios de Salud* (2013): Corte Suprema 30 de abril de 2014.

*Fisco de Chile con Dörr Zegers, María Teresa y otros* (2014): Corte Suprema 30 de octubre de 2014.

*González Ibacache, Lixza con Ilustre Municipalidad de Loncoche* (2010). Corte de Apelaciones de Temuco, 31 de agosto de 2010.

*Cáceres con Fiscal de la Seremi MOP* (2010): Corte de Apelaciones de Concepción, 9 de septiembre de 2010.

*Hernández Cáceres, Diego con Municipalidad de Colina* (2013): Corte de Apelaciones de Santiago 18 de agosto de 2014.

### **Tribunal Constitucional**

Sentencia TC Rol 244 (1996): Tribunal Constitucional, 26 agosto 1996.

Sentencia TC Rol 479 (2006): Tribunal Constitucional, 8 agosto 2006.