

Esquema básico de algunas reglas y conceptos en materia de procedimientos disciplinarios

I. OBJETO

Este documento resume los elementos relevantes en los procedimientos disciplinarios que regula el *Estatuto Administrativo*, DFL 29 de 2004 del Ministerio de Hacienda, aplicable a los académicos/as de la Universidad de Chile. Ofrecer una visión práctica y básica de la regulación en la materia, como línea de base quien enfrente un procedimiento disciplinario, en cualquiera rol posible en que intervenga, siguiendo una estructura secuencial de las etapas y del régimen de recursos. Los procedimientos disciplinarios se aplican sólo quien tenga la calidad jurídica de funcionario/a.

II. RESPONSABILIDAD

Existen diferentes tipos de responsabilidad jurídica que una persona puede llegar a contraer por actos u omisiones atribuibles a su conducta; a saber:

1. Civil
2. Penal
3. Administrativa
4. Política

Cada tipo de responsabilidad jurídica se sujeta a reglas particulares de fondo y de procedimiento para establecerla y hacerla efectiva, y sus efectos son diferentes en cada caso. Los diferentes tipos de responsabilidad son compatibles entre sí y una misma persona puede llegar a contraer cada tipo de responsabilidad, en la medida en que esté en los supuestos respectivos.

La responsabilidad administrativa se establece o descarta mediante el procedimiento disciplinario, que es el instrumento procesal propio del derecho sancionatorio en el ámbito estatutario.

Para determinar si hay o no responsabilidad administrativa se debe considerar los mandatos, obligaciones y prohibiciones estatutarias. En términos generales, las *obligaciones estatutarias* son descripciones genéricas de conducta cuyo contenido se alcanza en variadas situaciones concretas, en lo que median diferentes elementos, tales como, asignación de funciones, comisión, instrucciones, definición de tareas, etc. Las *prohibiciones estatutarias* son específicas en la descripción de la conducta en la que consisten, lo que facilita su objetivación. Esto es esencial para todo denunciante, fiscal, denunciado/a y acusado/a en el procedimiento disciplinario.

III. PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS

Los procedimientos disciplinarios son una especie de procedimiento administrativo. Así, se sujetan al régimen especial del Estatuto Administrativo, y rigen a su respecto las normas generales de derecho público en materia de procedimiento administrativo, de la ley 19.880, que establece *Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los órganos de la Administración del Estado*. Son de dos tipos:

1. Investigación sumaria
2. Sumario administrativo

IV. ROLES

1. Denunciante

Denunciar es un derecho quien sufra vulneración de derechos estatutarios o derechos fundamentales. Puede denunciar la víctima o un tercero ajeno a los hechos. En circunstancias determinadas también es una obligación denunciar. No es necesario que el o la denunciante sea funcionario/a, pero sí debe serlo la persona denunciada.

No hay plazo legal para denunciar, pero su oportunidad está sujeta al plazo de prescripción de la responsabilidad administrativa, de cuatro años contados desde el hecho u omisión. Ese plazo se cumple si antes de la notificación de la formulación de cargos transcurren los cuatro años.

El denunciante no es *parte* en el procedimiento disciplinario, por ende no tiene derechos procesales; porque los procedimientos disciplinarios son una manifestación del poder de sanción del Estado respecto del funcionario/a, y no un proceso entre funcionarios/as.

2. Denunciado/a

Todo funcionario/a o autoridad puede ser denunciado/a por infracción de deberes o prohibiciones funcionarias; y todos tienen la obligación de colaborar con la investigación a instancias del fiscal. Ello sin perjuicio de sus derechos de defensa en el caso de que se le formulen cargos. La oportunidad para ejercer ese derecho surge con la notificación de cargos.

3. Fiscal

Ser fiscal es una carga funcionaria que puede recaer en cualquier funcionario/a. El fiscal está dotado de amplias atribuciones legales propias para realizar la investigación.

Su obligación esencial es investigar y determinar si hubo o no un hecho que constituya infracción o incumplimiento estatutario atribuible a un funcionario/a. Por ende, está igualmente obligado a establecer o descartar la responsabilidad administrativa.

4. Actuario/a

Este cargo también es una carga funcionaria. Su rol es el de ministro de fe de los actos del fiscal y de las demás actuaciones procesales. Debe firmar las resoluciones que se dicten, las actas que se levanten, despachar correspondencia y practicar y registrar las notificaciones que se ordenen.

5. Declarante

Prestar declaración es una obligación funcionaria, como correlativamente es facultad del fiscal citar a hacerlo. Una persona que no sea funcionaria también puede declarar aunque no tenga la obligación de hacerlo.

Todo funcionario/a que presta declaración tiene derecho a saber si declara en calidad de denunciado/a o como parte de las diligencias indagatorias.

La declaración es oral, se registra escrita en un acta que el declarante debe firmar y antes confirmar su fidelidad con lo dicho. En virtud del carácter secreto del proceso, no se entrega copia al declarante.

6. **Acusado/a**

El funcionario/a contra quien se formulan cargos toma la condición de acusado/a, quien debe ser notificado personalmente de los cargos, entregándosele copia íntegra de los mismos. A partir de ese hecho, tiene los siguientes derechos:

1. Presentar descargos, para lo que dispone de 5 días hábiles;
2. Pedir prórroga del plazo de descargos, hasta por otros 5 días, debiendo fundamentar su petición y hacerla antes de que venza el plazo para hacer descargos. Es facultad del fiscal acoger o rechazar la petición de prórroga;
3. Acceder, él/ella y su abogado, a conocer íntegramente el expediente y a mantener acceso a todo cuanto se agregue al mismo. Debe solicitar la copia del expediente;
4. Pedir la apertura de un término probatorio para rendir o presentar medios de prueba; y
5. Rendir y presentar pruebas dentro del término probatorio que se le conceda.

7. **Testigo**

El o la testigo es un medio de prueba, materialmente interviene prestando una declaración ante el fiscal y el actuario, pero lo hace a instancias del acusado quien ofrece su testimonio como medio probatorio respecto de sus alegaciones o defensas de descargo.

V. **PRINCIPIOS**

1. **Legalidad**

El principio de legalidad rige en plenitud y sin excepciones en los procedimientos disciplinarios, en todos y cada uno de sus aspectos. La discrecionalidad del fiscal o la autoridad para tomar decisiones no inmuniza ante la ley y no pueden actuar con arbitrariedad.

2. **Debido proceso**

El debido proceso es una garantía o derecho fundamental de toda persona sometida a un proceso jurídico, incluyendo los procedimientos disciplinarios. El carácter secreto que la ley da a la etapa de investigación es problemático frente a la garantía del debido proceso y puede llegar a ser un factor de vulneración, particularmente si los plazos de investigación se extienden desmedidamente más allá del plazo legal.

3. **Imparcialidad**

Implica actuación objetiva, sin arbitrariedad. Por ejemplo, investigar todas las hipótesis tanto de inculpación como de exoneración, o atenuación y agravación de la responsabilidad; recabar y ponderar indicios, antecedentes y pruebas sin discriminación respecto del mérito ya para establecer o descartar responsabilidad; o permitir la actividad probatoria del inculpado.

4. **Probidad**

Este principio es un elemento regulador en la conducta y en la gravedad de la responsabilidad administrativa que se establezca. Su infracción tiene reglas especiales en cuanto a la sanción a aplicar, como en situaciones de acoso sexual o contra la dignidad de los demás funcionarios/as en que la sanción es la destitución. También es un mandato de estándar dirigido al denunciante, al fiscal, al actuario y a la autoridad, en cuanto a que este principio también puede llegar a ser infringido por ellos en situaciones, especialmente si se verifican faltas serias a los deberes de legalidad, debido proceso e imparcialidad.

5. **Motivación**

Los actos y decisiones de la Administración deben expresar los fundamentos en que se apoyan e indicar también los antecedentes o informes de apoyo. Es decir, la fundamentación debe cumplir con mínimos fácticos, lógicos y jurídicos, que permitan reconocer racionalidad a la decisión. Es un deber legal del fiscal y de la autoridad.

6. **Reserva**

El procedimiento disciplinario es secreto en la etapa de investigación y a contar de la formulación de cargos el secreto se levanta para el acusado y para su abogado.

7. **Proporcionalidad**

Este principio importa en relación entre la gravedad de los hechos y la magnitud de la sanción. Exige una ponderación entre el disvalor de la conducta, la gravedad de la infracción la sanción correspondiente. La ley no regula qué sanciones se apliquen a qué infracciones, de modo que la autoridad tiene discrecionalidad pero debe haber relación entre dichos aspectos. Por excepción, la ley orden aplicar la destitución en casos expresamente regulados.

8. **Impugnabilidad**

Todo acto administrativo es impugnabile a través de los recursos legales. Contra la resolución que aplica la sanción disciplinaria se puede interponer *recurso de reposición* y *recurso de apelación*.

VI. **ESTRUCTURA**

1. **Apertura**

Esta etapa consiste en la formalidad de ordenar la apertura e instrucción de un procedimiento disciplinario, para dar certeza de su existencia, estableciendo el motivo y designando al fiscal instructor. Las razones que se establezcan para ordenar el procedimiento determinan su objeto y, por ende, el ámbito de acción del fiscal instructor.

2. **Instrucción**

Corresponde a la etapa de investigación y de defensa después de la formulación de cargos, en la que el fiscal dirige la investigación con amplias facultades para ordenar medidas y realizar diligencias; así como para resolver todas las peticiones que se le planteen.

3. **Acusación**

Es la formulación de cargos del fiscal en la que imputa a un funcionario/a conductas que ha probado en la investigación y que considera que son infracciones a deberes y obligaciones estatutarias, en términos o condiciones tales que acarrear responsabilidad administrativa.

Los cargos consisten en hechos u omisiones que deben estar descritos en forma precisa, los mismo que las normas que se consideran infringidas con esos hechos. La simple cita de normas no es un fundamento de imputación. Los hechos formulados como cargos no pueden *surgir* en la formulación sino que su establecimiento o determinación debe *provenir* de los antecedentes registrados en la investigación y el o los cargos deben aludir expresamente a ellos. Además, los cargos deben corresponder a hechos

infracionales que revistan gravedad suficiente en términos disciplinarios y de cumplimiento de funciones. No todo incumplimiento de obligaciones acarrea responsabilidad administrativa.

4. **Defensa**

La defensa se formaliza con los descargos. No tiene formalidades especiales pero debe centrarse en desvirtuar las imputaciones de la formulación de cargos de modo directo y pertinente.

5. **Prueba**

La prueba es un derecho que tiene el inculpado como parte de su defensa, pero su ejercicio debe ser pedido expresamente, solicitando un término probatorio y justificando la extensión dentro del límite legal de 20 días. La prueba se rinde dentro de plazo de prueba.

Es facultad del fiscal otorgar el plazo y su extensión, así como moderar la cantidad de prueba a rendir en ciertos casos, por ejemplo, la cantidad de testigos o la realización de diligencias que se le pida ordenar.

6. **Dictamen**

Con el dictamen o vista fiscal el fiscal retoma su tarea esencial, pues además de realizar la investigación, y arbitrar sobre la actividad probatoria que se pida, en la vista fiscal se resume el proceso y propone una decisión a la autoridad expresando los fundamentos del caso, ya se para sobreseer o sancionar. El funcionario/a tiene derecho a conocer la vista fiscal, a partir de la notificación de la resolución de la autoridad.

El dictamen no es vinculante para la autoridad, de modo que ésta puede acoger o no la propuesta del fiscal, o modificarla en su aplicación, pero siempre fundadamente, y asimismo, pedir reapertura del procedimiento para fines expresamente indicados.

7. **Control interno de legalidad**

Existe en los servicios públicos la práctica de control o revisión legal previo a la formalización de la resolución de término, realizada por el equipo legal de la institución para precaver de vicios de procedimiento u otros. Esta intervención no la regula el Estatuto Administrativo pero se justifica y ampara en el cumplimiento de otras normas.

8. **Decisión**

La medida disciplinaria la impone la autoridad facultada para hacer el nombramiento del funcionario/a. Debe ser fundada, lo que implica: (i) establecer expresamente una correlación o explicación de cómo se produce la causalidad entre conducta e infracción; (ii) explicar por qué la conducta constitutiva de infracción es atribuible al funcionario/a sancionado; y (iii) explicar o registrar el carácter más o menos grave de la infracción con criterio de proporcionalidad.

Lo anterior puede constar en la vista fiscal o en el resolución de la autoridad. Si la autoridad no comparte los argumentos de sanción de la vista fiscal puede sancionar con argumentos propios pero en base el mérito del proceso.

9. **Impugnación**

Usamos el término genérico de *impugnación* para mencionar recursos administrativos y judiciales, cuya activación dependerá del contenido y estándar jurídico de la decisión, según una estrategia a seguir, pero

sin olvidar que en los procedimientos disciplinarios las vías de impugnación directas sin la reposición y la apelación.

- a. Reposición. Se presenta ante la autoridad que dictó la resolución. El plazo de interposición es 5 días.
- b. Apelación. Se presenta ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución. Si esa autoridad no tiene superior jerárquico, sólo procede la reposición. El plazo de interposición es 5 días.
- c. Recurso extraordinario de revisión. Se presenta ante el superior jerárquico o en su defecto ante la autoridad que dictó por errores de hecho manifiestas, casos de prevaricación, cohecho, violencia o fraude. El plazo de interposición es 1 año.
- d. Reclamación de ilegalidad. Procede ante la Contraloría General de la República, CGR, por vicios de legalidad que afecten los derechos establecidos en dicho Estatuto Administrativo. Los criterios de aceptación son restringidos porque CGR no revisa decisiones de mérito y de la competencia legal de terceros, como las del fiscal y de la autoridad superior. La viabilidad depende de una cuestión esencialmente técnico legal. El plazo de interposición es 10 días.
- e. Recurso de protección. Se presenta ante las Cortes de Apelaciones, con análogas restricciones que el reclamo de ilegalidad en CGR, pues tampoco las Cortes admiten abiertamente este recurso en materia de procedimiento disciplinario por existir ya procedimiento y recursos especiales. Los criterios jurisprudenciales de las Cortes son restrictivos para apreciar la concurrencia de los requisitos de procedencia del recurso de protección. El plazo de interposición es 30 días.
- f. Demanda de tutela laboral. Se presenta ante el Juez de Letras del Trabajo competente. No persigue impugnar aspectos de legalidad en los procedimientos disciplinarios, sino resolver directamente sobre situaciones de afectación a derechos fundamentales, discriminación y abusos en el plano laboral. El plazo de interposición es 60 días.

ESQUEMA

Inicio

- / De oficio
- / Denuncia

Formalidad

- / Resolución que ordena instrucción y designa fiscal
- / Notificación y aceptación del cargo de fiscal
- / Resolución del fiscal que designa actuario/a

Investigación

- / Diligencias
 - / Agregación de documentos
 - / Solicitud de documentos
 - / Citación de denunciante
 - / Citación del denunciado

- / Citación de declarantes
- / Medidas adicionales, oficios a terceros, constitución en lugares
- / Resolución del fiscal que declara término o cierre de la investigación

Decisión del fiscal

- / Si no establece infracciones y responsables
 - / Dicta vista fiscal recomendado sobreseimiento, fundadamente
 - / Autoridad acoge recomendación: resolución de sobreseimiento (*)
 - / Autoridad no acoge recomendación: resolución de reapertura (**)
- / Si establece infracciones y responsables (***)
 - / Formula cargos
 - / Notificación
 - / Plazo para descargos
 - / Descargos sin solicitud de término probatorio
 - / Dicta vista fiscal recomendado sobreseimiento
 - / Dicta vista fiscal recomendado sanción
 - / Dicta vista fiscal modificando cargos, nueva notificación
 - / Descargos con solicitud de término probatorio
 - / Fiscal fija plazo o fecha para diligencias de prueba
 - / Dicta vista fiscal recomendado sobreseimiento
 - / Autoridad acoge recomendación: Idem (*)
 - / Autoridad no acoge recomendación: Idem (**)
 - / Dicta vista fiscal recomendado sanción
 - / Autoridad acoge recomendación: resolución de sanción
 - / Autoridad no acoge recomendación: Idem (**)
 - / Dicta resolución y modifica cargos, nueva notificación: Idem (***)

Decisión de la autoridad

- / Propuesta de vista fiscal se revisa por área legal
 - / Área legal propone a la autoridad
 - / Reabrir investigación
 - / Propone a la autoridad texto de resolución de reapertura
 - / Acoger propuesta del fiscal
 - / Propone a la autoridad texto de resolución
 - / De sobreseimiento
 - / De sanción
- / Notificación de la resolución al denunciado/a o sancionado/a
 - / Reposición con o sin apelación subsidiaria, según el caso
 - / Resolución de la autoridad
 - / Otros medios de impugnación según el mérito del caso