Los contenidos de este artículo están bajo una licencia de
ATRIBUCIÓN-NOCOMERCIAL-COMPARTIRIGUAL 4.0 INTERNACIONAL
Deed

Ejercicio de la potestad disciplinaria al interior de la Administración pública: Modelos de control

Exercise of Disciplinary Power within the Public Administration: Models of Control

Víctor García-Yzaguirre*
Daniel Silva Horta**

El presente artículo tiene por objeto proponer modelos que permitan reconstruir la práctica de control de actos de imposición de sanciones disciplinarias en la administración pública. La identificación de estos modelos es útil para alcanzar dos resultados. En primer lugar, permite que los funcionarios comprendan cómo actúan o pueden actuar quienes controlan a la Administración y, de esa forma, prever, con mayor grado de probabilidad de éxito, de qué manera está autorizada la Administración para ejercer su potestad disciplinaria. En segundo lugar, le ofrece a quienes controlan a la Administración un conjunto de herramientas para, o bien reconstruir de mejor manera qué tipo de prácticas realizan, o bien para formular qué tipo de prácticas consideran que deberían realizar.

Palabras clave: potestad disciplinaria, conceptos valorativos, calculabilidad, dignidad del cargo, prestigio institucional.

This article aims to propose models that allow for a reconstruction of the practice of controlling the imposition of disciplinary measures within public administration. Identifying these models serves two main purposes. First, it enables public officials to reconstruct how the oversight bodies act or may act, thereby improving their ability to anticipate, with a higher probability of success, how the administration is authorized to exercise such power. Second, it provides those who oversee the administration with a set of tools either to better reconstruct the nature of their current practices or to articulate the kinds of practices they believe ought to be carried out.

Keywords: disciplinary power, evaluative concepts, calculability, dignity of office, institutional prestige.

RESUMEN / ABSTRACT

Introducción

¿La venta de contenido erótico en plataformas digitales, por parte de gendarmes, vulnera el deber de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo?[1] Este tipo de preguntas, referidas a si un comportamiento funcionario infringe o no una regla de conducta, es recurrente en el ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración.

Uno de los principales problemas prácticos a los que deben enfrentarse quienes ejercen el derecho disciplinario es la indeterminación normativa. Esto es, la gran dificultad para determinar el contenido de las normas aplicables a sus acciones pasadas (o futuras)[2] que genera, entre otros efectos, la incertidumbre respecto a cuáles son los límites de las posibles reacciones de la Administración en materia disciplinaria. Ello es particularmente relevante en aquellos supuestos en los que para delimitar el alcance de un deber se emplean términos y conceptos valorativos como, por ejemplo, la afectación del "prestigio institucional". El empleo de conceptos valorativos es susceptible de generar (o aumentar) el riesgo de operar en un contexto de inseguridad jurídica al propiciar

* Abogado, Doctor en Derecho, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Tarapacá (Iquique, Chile). Dirección postal: Avenida La Tirana N° 4802, Iquique, Chile. Correo electrónico: garciayzaguirre@gmail.com. https://orcid.org/0000-0002-4662-2919.

** Abogado, Doctor en Derecho, profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Chile (Valdivia, Chile). Dirección postal: Calle Independencia #641, Valdivia, Región de los Ríos, Chile. Correo electrónico: daniel.silva01@uach.cl.

[1] Dictamen N° E27402 (2025).

Recibido 12/09/2025 - Aceptado 23/12/2025.

[2] Supone problemas de indeterminación respecto a si un caso individual es o no una ejemplificación de un caso genérico o podemos tener problemas de indeterminación respecto a si el aplicador del derecho está sujeto o no al deber de aplicar de una determinada norma.

situaciones de incalculabilidad. Esta es una dificultad práctica de gran importancia.

Diversas razones justifican la relevancia de abordar este problema. Entre ellas, y con el propósito de delimitar el análisis, nos centraremos en una de las más relevantes: la calculabilidad del derecho disciplinario, esto es, el grado en el que los destinatarios del derecho pueden conocer y prever las normas que calificarán jurídicamente sus actos. En otros términos, el grado con que los funcionarios pueden prever si la realización de determinadas conductas es susceptible de ser castigada por la Administración.

La calculabilidad supone la capacidad de anticipar con efectividad, precisión y duración las consecuencias normativas de una acción. De esta forma, el máximo grado de calculabilidad se produce si un individuo puede predecir, con un alto grado de probabilidad de éxito, un conjunto limitado y comprensible de resultados jurídicos (en el tiempo suficiente para tomar decisiones basadas en una planificación estratégica)[3].

En este sentido, la indeterminación puede producir una incalculabilidad de las medidas disciplinarias que suele ser asociada al uso de juicios personales de los aplicadores del derecho en su fijación. Como bien ha señalado Ferrajoli: «al referirse a una actitud de desaprobación del sujeto que lo pronuncia, es absolutamente inverificable e irrefutable y es más bien un acto de valoración basado en una opción subjetiva y meramente potestativa»[4]. Dicho de otro modo, el riesgo es que los aplicadores del derecho operen una discrecionalidad en sentido fuerte[5]. Al respecto, cabe preguntarse, ¿esto es necesariamente así?

El presente artículo tiene por objeto proponer modelos reconstructivos de la práctica de control que puede llevar a cabo la Contraloría o el Poder Judicial de los actos de imposición de sanciones disciplinarias en la Administración pública. La identificación de estos modelos es útil para alcanzar dos resultados. En primer lugar, permite que los funcionarios reconstruyan cómo actúan o pueden actuar quienes controlan a la Administración y, de esa forma, prever, con mayor grado de probabilidad de éxito, de qué manera está autorizada la Administración para ejercer dicha competencia disciplinaria. En segundo lugar, le ofrece a quienes controlan a la Administración un conjunto de herramientas para, o bien reconstruir de mejor manera qué tipo de prácticas realizan, o bien para formular qué tipo de prácticas consideran que deberían realizar. En ambos casos, los modelos ofrecen la posibilidad de reconocer los posibles riesgos de adoptar cada uno de ellos junto con los posibles controles de racionalidad de los actos de calificación de conductas.

Para alcanzar este objetivo tomaremos los siguientes pasos. En el apartado 1 formularemos una breve reconstrucción de cómo suele operar la práctica de aplicación de sanciones disciplinarias y sus mecanismos de control. En el apartado 2 presentaremos qué elementos pueden ser evaluados en una instancia de control de la imposición de una sanción disciplinaria. En el apartado 3, presentaremos la propuesta de modelos útiles para hacer discursos descriptivos y prescriptivos de la práctica. Finalmente, en el apartado 4, mostraremos posibles usos de los modelos. Para hacer más comprensible nuestro análisis, durante todos estos pasos utilizaremos como referencia el deber de los funcionarios públicos de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo[6].

Cabe precisar, por claridad, que asumimos los siguientes presupuestos. En primer lugar, que el derecho administrativo disciplinario tiene autonomía respecto del derecho penal. En este sentido, seguiremos a Castillo e Ildefonso, quienes plantean la necesidad de superar la tesis de las sanciones disciplinarias como manifestación del ius puniendi estatal para avanzar hacia un entendimiento de estas sanciones como una manifestación de la potestad organizativa de la Administración Pública y de los principios de eficiencia y eficacia[7]. En segundo lugar, asumimos que, para su buen funcionamiento, es necesario que la Administración cuente con competencia y un margen de discrecionalidad para castigar a los funcionarios que infrinjan sus deberes[8]. Ello, junto con admitir que, por otro lado, es necesario que los funcionarios puedan prever si la realización de una determinada conducta puede ser castigada. Finalmente, cabe preci-

[3] Ávila 2016, 105 y ss.

[4] Ferrajoli 1995, 123.

[5] Lifante 2002, 417-19.

[6] Decreto con Fuerza de Ley N° 29, de 2005. Artículo 61, literal i).

[7] Castillo e Ildefonso 2002, 13 y 14. Sobre la tesis que sostiene que la potestad disciplinaria sí forma parte del ius puniendi estatal véase Montero 2015, 118 y Alcaraz 2023, 19.

[8] En cuanto a la discrecionalidad y sus límites en el ejercicio de la potestad disciplinaria véase Gómez 2019, 176 a 186.

sar que nuestro trabajo no pretende abordar un mecanismo de reclamación administrativo o judicial en concreto, sino que formular herramientas analíticas generales y aplicables a cualquier forma jurídica de control del poder disciplinario de la Administración.

I. Rasgos de la práctica

1. La indeterminación de los deberes funcionarios

Existen diversos contextos normativos en que la Administración cuenta con potestad disciplinaria. Cada uno de estos ámbitos tiene particularidades en su regulación (reglas de conducta y reglas de sanción). Así, por ejemplo, la Administración cuenta con un poder para aplicar castigos disciplinarios a las personas que se encuentran privadas de libertad, a las personas que se atienden en servicios de salud, etc[9]. Por ello, la doctrina señala que el derecho disciplinario se encuentra «constituido por un número muy vasto de regulaciones de diversa fuente y naturaleza que, por sus diferencias de estructuras, medios y fines, le confieren particular complejidad y tornan difícil una caracterización general homogénea»[10]. Sin embargo, en este trabajo centraremos nuestro estudio en el derecho administrativo disciplinario de la función pública, es decir, en el ámbito de la relación jurídica entre la Administración y los funcionarios[11]. Lo anterior, por la trascendencia que tiene el comportamiento de los funcionarios en el buen funcionamiento de la Administración y, por ende, en la satisfacción del interés general.

En el derecho administrativo disciplinario, el concepto de deber resulta fundamental. Ello, porque una de las principales funciones de las sanciones disciplinarias consiste en que los sujetos dirijan sus comportamientos hacia el cumplimiento de esas reglas de conductas que son calificadas como deberes por el ordenamiento jurídico, en este caso, deberes funcionarios[12]. Siguiendo a García de Enterría y Fernández Rodríguez, por deberes funcionarios podemos entender a los comportamientos positivos o negativos que se imponen a un funcionario en consideración a los intereses de la Administración[13].

La eficacia de esta función de encauzamiento de las conductas de los funcionarios se encuentra supeditada a que los funcionarios puedan comprender cuáles son las conductas que les exige el ordenamiento jurídico. Dicho de otro modo, la amenaza de la sanción disciplinaria no encauzará adecuadamente la conducta de un funcionario si el funcionario no comprende cuál es el comportamiento debido.

Para los funcionarios públicos no resulta sencillo saber cuáles son los comportamientos que les son exigidos por el ordenamiento jurídico. Este fenómeno se explica por tres razones. En primer lugar, por la dispersión normativa. Al respecto, se debe tener presente que comportamientos calificados como "deberes funcionarios" se encuentran regulados en diversas normas de rango constitucional, legal y reglamentaria. A lo anterior, se suma la cada vez más frecuente utilización de "códigos de conducta", normas de rango infralegal que se caracterizan por pretender explicar de una manera más concreta y simple los deberes que el ordenamiento jurídico impone a los funcionarios.

En segundo lugar, porque los comportamientos que les son exigidos son múltiples. Respecto a esta multiplicidad de deberes funcionarios, la Contraloría General de la República ha señalado que en nuestro ordenamiento jurídico no existe un listado taxativo de comportamientos ilícitos en que pueden incurrir los funcionarios públicos, sino que una serie de deberes, prohibiciones y obligaciones que pueden ser castigadas[14].

En tercer lugar, porque gran parte de los deberes de los funcionarios públicos son regulados de manera indeterminada[15]. Asumiendo esta realidad, en la Guía Metodológica de los Deberes Funcionarios, de la Contraloría General de la República, se establece que para determinar si una conducta infringe o no un deber funcionario, resulta recomendable «un buen conocimiento de la jurisprudencia administrativa mediante la cual se han ido configurando o concretando las conductas que pueden generar responsabilidad administrativa y la imposición de una medida disciplinaria, lo que se traduce en ciertos estándares de conducta»[16].

En concordancia con lo anterior, la Corte Suprema ha señalado que en el derecho administrativo disciplinario «principios de tanta relevancia como la reserva legal o la tipicidad,

[9] Decreto N° 518, de 1998, y Ley N° 20.584 de 2012.

[10] Kunsemuller 2003, 824-825.

[11] Respecto a las particularidades del modelo de empleo público de Chile se puede ver Rajevic 2019, 10 a 15.

[12] Silva 2024, 164.

[13] García y Fernández 2011, 55.

[14] Dictamen N° 4.725 (2010).

[15] Sobre el principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador véase Vergara 2004, 142 y 143.

[16] Contraloría General de la República, 2012, 26.

ceden ante la regulación legislativa de ilícitos configurados en la forma de tipos abiertos, indeterminados y, en ocasiones, en blanco»[17]. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado que al derecho de las medidas disciplinarias no se le aplica la garantía de tipicidad dado que no forma parte del ius puniendi estatal[18]. En su defecto, indicó que en materia disciplinaria se deben ponderar dos objetivos constitucionales igualmente valiosos, como son (1) la previsibilidad de las conductas que pueden ser sancionadas y (2) la conveniencia de perseguir la responsabilidad disciplinaria[19].

Para mostrar la complejidad práctica que implica la indeterminación en el ejercicio del poder disciplinario resulta útil tomar como ejemplo el deber de los funcionarios de "observar una vida social acorde con la dignidad del cargo"[20]. Al respecto, la Contraloría General de la República ha señalado que este precepto no regula la conducta estrictamente privada de los funcionarios ni los efectos que este comportamiento pudiera tener en su vida individual o familiar, salvo cuando ellas afecten o trasciendan a la vida social y comprometan el prestigio del servicio o la lealtad debida a sus jefaturas, a sus compañeros y a la comunidad[21]. En similar tenor, ha indicado que este deber busca evitar que con el actuar del funcionario amenace el interés del servicio, aun cuando la conducta se produzca fuera de la jornada habitual[22]. También ha señalado que esta norma permite la sanción de aquellas actuaciones de los funcionarios de índole privada que tienen proyecciones en su quehacer laboral[23].

En el deber de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo subyace la necesidad de resguardar el prestigio de la Administración. Al respecto, el organismo contralor ha señalado que «el resguardo del prestigio de la institución es imprescindible con miras de asegurar el funcionamiento regular y eficiente del respectivo organismo público, y, por consiguiente, la cabal atención de las necesidades colectivas que esas entidades deben procurar a los administrados y que estos, a su vez, tienen derecho a exigirles»[24].

La preocupación por la vida social de los funcionarios públicos no es una novedad de nuestro actual Estatuto Administrativo. En efecto, la preocupación por la virtuosidad y la moral de los funcionarios públicos ha estado presente en nuestro ordenamiento jurídico desde el inicio de nuestra vida republicana. Es más, en nuestras tierras, ya se discutía sobre estas materias cientos de años antes de la independencia. En este sentido, resulta útil recordar el cargo que se le formuló a Pedro de Valdivia, Gobernador de Chile, en 1548, por «costumbres relajadas con escándalo público»[25]. Lo anterior, con motivo de la relación que sostenía con doña Inés de Suárez.

Por otro lado, resulta relevante tener presente que la jurisprudencia administrativa ha sostenido que no observar una vida social acorde con la dignidad del cargo también constituye una infracción al deber constitucional de probidad administrativa[26]. Por su parte, la doctrina ha señalado que el deber de integridad de los funcionarios implica «la obligación del funcionario de ser honorable y de buenas costumbres en consideración a su profesión, tanto en el ejercicio de la función, como fuera del cargo en sus relaciones sociales»[27]. Según Delgadillo, el valor de la honestidad se impone como norma general a los funcionarios públicos, quienes deben ajustar toda su actuación a principios morales[28].

La fuerte vinculación entre el deber de llevar una vida social acorde a la dignidad del cargo y el principio de probidad es de gran relevancia práctica. Lo anterior, dado que en nuestro ordenamiento jurídico chileno la infracción grave al principio de probidad administrativa constituye una causal de destitución[29].

Como indica Rajevic, en nuestro país, la noción de probidad administrativa se consa-

[17] Ross con Ministerio de Defensa Nacional (2023).

[18] Como señala Van Weezel, si bien este fallo se encuentra referido al derecho disciplinario del Poder Judicial, sus elementos fundamentales son aplicables a otros cuerpos normativos del Estado, especialmente, al Estatuto Administrativo. Van Weezel, 2011, 189.

[19] Sentencia TC, Rol N° 747 (2007).

[20] Decreto con Fuerza de Ley N° 29, de 2005. Artículo 61, literal i).

[21] Dictamen N° 11.964 (2018).

[22] Dictamen N° 52.541 (2012).

[23] Dictamen N° 29371 (1985).

[24] Dictamen N° 23.780 (2000).

[25] Barros Arana 1873, 375.

[26] Dictamen N° 98.033 (2014).

[27] Diez 1981, 120.

[28] Delgadillo 1990, 71.

[29] Decreto con Fuerza de Ley N° 29, de 2005. Artículo 125. La destitución de funcionarios públicos por conductas que dicen relación con su vida social pone en tensión al principio de proporcionalidad de las sanciones. Sin embargo, no es objeto del presente trabajo analizar el deber de los funcionarios de llevar una vida social acorde a la dignidad del cargo a la luz del principio de proporcionalidad. Sobre la aplicación del referido principio en el derecho administrativo disciplinario véase Celis, 2019, 56 y Cárcamo 2024, 88.

gró legislativamente en 1986, con el art. 7° de la LOCBGAE[30]. Actualmente, este concepto se encuentra expresamente establecido en diversos preceptos de dicho cuerpo legal[31]. Además, se encuentra presente en el artículo 8° de la Constitución Política de la República, el cual impone a los funcionarios el deber de dar estricto cumplimiento al principio de probidad administrativa[32]. Zúñiga, sostiene que este deber tiene por objeto evitar la corrupción al interior de la Administración pública[33]. La probidad administrativa ha sido objeto de frecuente atención por parte de nuestra dogmática, la cual ha formulado diversas explicaciones respecto a su contenido. Al respecto, Aldunate sostiene que, en virtud de aquella, las actuaciones de los funcionarios "deben constituir un testimonio de ética pública ante la comunidad a desempeñar honesta y lealmente la función o cargo"[34].

El artículo 52 de la LOCBGAE indica que "el principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular". Para Barra, la expresión legislativa "conducta funcionaria intachable y desempeño honesto y leal" alude a "la integridad (moral) en el obrar de una persona, esto es, el actuar en forma recta, proba, intachable desde el punto de vista ético, y por tanto, puede considerársela como un valor y una virtud moral que pueden poseer o desarrollar las personas para guiar su comportamiento en el sentido de la corrección moral en el desempeño de cualquier actividad o trabajo que lo requiera, sea éste en el particular o público"[35].

Determinar qué comportamientos concretos infringen el deber de llevar una vida social acorde a la dignidad del cargo no es una tarea sencilla. Ello puede ser entendido de múltiples maneras, no todas ellas fáciles de haber previsto. Como señala la doctrina, no es claro qué se debe entender por "vida social" o por "dignidad del cargo"[36]. Al respecto, Reyes sostiene que, en virtud de este deber, "el funcionario puede hacer en su vida privada todo lo que quiera, fuera de la jornada y de su lugar de trabajo, en la medida que no afecten el Servicio donde se desempeña"[37].

De la revisión de la jurisprudencia de la Contraloría, es posible advertir que, en sede control administrativo de la imposición de sanciones, se han aceptado múltiples interpretaciones sobre el alcance de la norma[38]. Para una mejor comprensión de este punto, hemos agrupado estos supuestos en cinco categorías:

a) Conductas relacionadas con consumo de alcohol, drogas y armas

i) Funcionario sorprendido en la vía pública en manifiesto estado de ebriedad[39].

ii) Funcionario condenado por hurto y por la falta contemplada en el artículo 50 de la ley N° 20.000, referida al consumo de drogas o sustancias estupefacientes o sicotrópicas en lugares públicos o abiertos al público[40].

iii) Funcionario que se presenta a desempeñar sus funciones en evidente estado de ebriedad, provocando alarma entre sus compañeros de labores al disparar un arma de fuego[41].

iv) Funcionario de Gendarmería que, estando de franco y de civil, causa desorden en un restaurante disparando el arma de fuego que portaba con peligro para la vida de terceros[42].

b) Conductas relacionadas con comportamientos íntimos y sexuales

i) Director de establecimiento educacional que mantiene relaciones de excesiva confianza con el alumnado, incompatibles con su calidad y jerarquía[43].

ii) Funcionario condenado como autor del delito de abusos deshonestos[44].

[30] Rajevic 2013, 249

[31] Al respecto, véase los artículos 3, 13, 52 y 62 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1-19653, del 2000.

[32] Decreto N° 100, de 2005. Artículo 8.

[33] Zúñiga 2013, 40.

[34] Aldunate 2019, 55.

[35] Barra 2005, 37. Para conocer el conjunto de normas que regulan a este principio en el ordenamiento jurídico chileno véase Camacho 2018, 763-788.

[36] Pallavicini 2005, 78.

[37] Reyes 2016, 62.

[38] La búsqueda se realizó utilizando el buscador de jurisprudencia de la página web de la Contraloría General de la República, utilizando los descriptores "vida social", "dignidad", y "cargo". El resultado arrojó 49 dictámenes que corresponden al siguiente periodo: 01 de abril de 1970 a 02 de diciembre de 2025. Los dictámenes previos a la entrada en vigencia del actual Estatuto Administrativo también fueron considerados. Ello, porque el antiguo Estatuto Administrativo (actualmente derogado) también establecía el deber de los funcionarios de comportarse con dignidad en su vida social (Decreto con Fuerza de Ley N° 338, de 1960. Artículo 154).

[39] Dictamen N° 73.397 (1975).

[40] Dictamen N° 82.188 (2013).

[41] Dictamen N° 5.498 (1983).

[42] Dictamen N° 93.875 (1975).

[43] Dictamen N° 77.220 (1973).

[44] Dictamen N° 92.613 (1975) y Dictamen N° 17.536 (1990).

iii) Profesor universitario denunciado por agredir físicamente a una estudiante ante su negativa de sostener relaciones sexuales, además de amenazar con reprobarla en un par de ramos que debería cursar con él en el transcurso de la carrera[45].

c) Conductas relacionadas con la vida económica del funcionario

i) Funcionario que infringe sus compromisos económicos[46].

ii) Funcionario que adeuda rentas de arrendamiento y mantiene impago préstamo solicitado al banco[47].

iii) Funcionario con antecedentes comerciales o financieros negativos[48].

d) Conductas relacionadas con hurtos, fraudes, apropiaciones indebidas y otras irregularidades financieras

i) Funcionario que sustrae y cobra cheque correspondiente a la remuneración de otro funcionario[49].

ii) Funcionario que incumple obligaciones particulares contraídas con sus colegas, a quienes les llevaba la contabilidad, al no enterar en arcas fiscales los dineros que le fueron confiados para pagos tributarios[50].

iii) Funcionarios que, con el fin de obtener préstamos personales de dinero en una institución financiera, elaboraron y utilizaron certificados en que se señalaban remuneraciones superiores a las que realmente les corresponden conforme su cargo, grado y antigüedad[51].

iv) Funcionario que se apropia indebidamente de dineros del fondo de ayuda solidaria para el personal auxiliar del Servicio[52].

v) Funcionario que comete delito de hurto simple en una tienda[53].

vi) Funcionario que se apropia indebidamente de dineros de otro funcionario[54].

vii) Funcionario del SII que, como contribuyente, infringe la ley de impuesto a la renta y percibe indebidamente asignación familiar[55].

viii) Funcionario que comete irregularidades financieras en su calidad de presidente de una Asociación Gremial[56].

ix) Funcionario que, en su calidad de integrante del Comité de Bienestar, comete irregularidades[57].

e) Otras conductas

i) Funcionario de un servicio de salud que participa en maniobras abortivas practicadas en forma particular a una paciente, a causa de las cuales esta falleció posteriormente, hechos que motivaron su detención y procesamiento por justicia ordinaria[58].

ii) Participación de funcionarios de un hospital en el delito de tentativa de aborto[59].

iii) Agresión verbal entre funcionarios fuera del horario y lugar de trabajo[60].

iv) Funcionario que presentaba licencias médicas en una municipalidad, la cual ya no era su empleadora, con la finalidad de mantener vigente su vínculo laboral con la corporación edilicia, a la espera de una eventual indemnización por años de servicio por parte de ésta[61].

2. La calificación de la conducta como infracción al deber de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo

Lo expuesto hasta aquí nos muestra que, en la jurisprudencia administrativa, se han reconocido a múltiples y diversos comportamientos como incumplimientos del deber de llevar una vida social acorde a la dignidad del cargo. Para comprender las dificultades prácticas que implica determinar si una conducta infringe o no el deber de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo, resulta especialmente ilustrativo el dictamen N° E27402 de 2025 de la Contraloría, mediante el cual se respondió una solicitud de pronunciamiento formulada por Gendarmería de Chile[62].

En lo específico, Gendarmería le solicitó al Organismo Contralor que determine si la

45 Dictamen N° 41.606 (2002).
46 Dictamen N° 543 (1984).
47 Dictamen N° 14.460 (1988).
48 Dictamen N° 13.388 (1996).
49 Dictamen N° 6.398 (1983).
50 Dictamen N° 29.371 (1985).
51 Dictamen N° 4.832 (1991).
52 Dictamen N° 22.747 (2012).
53 Dictamen N° 25.021 (2012).
54 Dictamen N° 58.041 (2012).
55 Dictamen N° 81205 (1972).
56 Dictamen N° 80.193 (2013).
57 Dictamen N° 56.858 (2005).
58 Dictamen N° 7394 (1984).
59 Dictamen N° 5348 (1988).
60 Dictamen N° 74.188 (2010).
61 Dictamen N° 42.372 (2010).
62 Dictamen N° E27402 (2025).

venta de contenido erótico, en plataformas para adultos, importaría un incumplimiento a las obligaciones funcionarias, en especial, la de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo, ante la posible afectación de la imagen institucional o de la figura de autoridad por parte de quien la realice o de sus pares, lo que, a su juicio, es incompatible con el desempeño en la institución, e incluso, podría acarrear dificultades para el cumplimiento de la misión institucional. Ello, con motivo de haber tomado conocimiento que una funcionaria mantendría una cuenta en una plataforma que ofrece contenido digital consistente en fotos, videos y otros de carácter sexual o íntimo, siendo de público acceso la opción de suscribirse mediante pago a dicha cuenta.

En su dictamen, la Contraloría no se pronunció sobre si la conducta descrita por Gendarmería infringe o el deber de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo. En su defecto, estableció que «las circunstancias expuestas deben ser ponderadas caso a caso por la autoridad dotada de la respectiva potestad disciplinaria, teniendo presente al efecto las condiciones de hecho subyacentes en cada situación, el cargo que ocupa la persona funcionaria y el organismo público en el cual se desempeña (…)»[63].

Este dictamen es útil para advertir que, a juicio del Organismo Contralor, la determinación de si una conducta infringe o no el deber en comento debe resolverse casuísticamente por la Administración, teniendo en consideración diversos aspectos como, por ejemplo, las "circunstancia de hecho subyacentes", el cargo del funcionario y el organismo específico en el cual se desempeña[64]. Ello da cuenta de que resulta muy complejo para un funcionario calcular si será castigado o no en caso de mantener una plataforma con contenido de carácter sexual.

Este caso permite hacer algunas interrogantes: ¿Qué analizó la Controlaría? ¿Qué riesgos genera para la calculabilidad del derecho disciplinario? ¿Es posible pensar en otras formas de resolver el caso? ¿A qué alternativas renunció la Controlaría? Sobre estos puntos volveremos más adelante.

3. Los mecanismos de control de la aplicación de las sanciones disciplinarias

En contra de la decisión de la autoridad que aplica una sanción disciplinaria resultan procedentes diversos mecanismos de control. En primer lugar, se debe tener presente que el Estatuto Administrativo, en los sumarios administrativos, contempla dos recursos administrativos especiales al interior de la propia Administración[65]. Estos mecanismos de impugnación son (a) el recurso de reposición ante la misma autoridad que dictó el acto y (b) el recurso de apelación ante el superior jerárquico de quien aplicó la sanción disciplinaria. Este recurso de apelación solo puede interponerse con el carácter de subsidiario de la solicitud de reposición y para el caso que ésta no sea acogida. Ambos recursos deben interponerse en el plazo de cinco días, contados desde la notificación[66].

Luego, el Estatuto Administrativo contempla en su artículo 60 un mecanismo de impugnación ante la Contraloría General de la República. El referido artículo 160 del Estatuto Administrativo establece que los funcionarios tendrán derecho a reclamar ante la Contraloría General de la República, cuando se hubieren producido vicios de legalidad que afectaren los derechos que les confiere el referido Estatuto. Esta reclamación debe interponerse dentro de un plazo de diez días hábiles, contado desde que tuvieren conocimiento de la situación, resolución o actuación que dio lugar al vicio de que se reclama[67].

En sede judicial no existe un recurso especialmente establecido por el ordenamiento jurídico para la impugnación de sanciones disciplinarias. En este escenario, la acción constitucional de protección se ha erigido como el principal mecanismo de control judicial de la potestad disciplinaria de la Administración[68]. Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener presente la existencia de otros mecanismos judiciales que también han sido utilizados para controlar la aplicación de sanciones disciplinarias como, por ejemplo, la tutela de derechos fundamentales y la acción de nulidad de derecho público[69].

[63] Dictamen N° E27402 (2025).

[64] Dictamen N° E27402 (2025).

[65] Decreto con Fuerza de Ley N° 29, de 2005. Artículo 141.

[66] Decreto con Fuerza de Ley N° 29, de 2005. Artículo 141. En el ámbito de los recursos administrativos internos también resulta pertinente considerar al recurso extraordinario de revisión establecido en el artículo 60 de la Ley 19.880, de 2003.

[67] Decreto con Fuerza de Ley N° 29, de 2005. Artículo 141.

[68] Decreto N° 100, de 2005. Artículo 20.

[69] Estos medios de impugnación se encuentran establecidos respectivamente en el artículo 485 y ss. del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2003, y en los artículos 6 y 7 del Decreto N° 100 de 2005.

II. Rasgos del problema

Al momento de analizar quién puede imponer sanciones disciplinarias es posible hacerse dos tipos de preguntas diferentes. Por un lado, una pregunta descriptiva: ¿cómo identificamos las competencias de los aplicadores del derecho? Por otro lado, una pregunta prescriptiva: ¿qué criterios normativos debemos usar para evaluar si es correcto ampliar, reducir o mantener las competencias que poseen determinados aplicadores del derecho?

La cuestión de carácter descriptivo subraya la importancia de determinar las normas que establecen la validez de los actos destinados a solucionar problemas normativos por parte de los operadores jurídicos. En este caso, de quién puede imponer sanciones disciplinarias y a través de qué procedimientos. Dichas normas pueden dividirse en dos grupos: por un lado, aquellas que atribuyen competencia a estos operadores. Por otro lado, las normas que restringen el modo en que esas competencias se ejercen; es decir, normas que actúan como límites sustantivos a los posibles actos que pueden producirse.

La cuestión de carácter prescriptivo, en cambio, hace referencia a los criterios valorativos que deben aplicarse para diseñar del mejor modo los sistemas de competencias de los operadores jurídicos[70]. Efectivamente, para resolver el punto prescriptivo es necesario haber formulado una adecuada respuesta a la duda descriptiva.

Para los propósitos del presente artículo no pretendemos formular una respuesta completa a la pregunta descriptiva de una determinada práctica. En cambio, formularemos algunos indicadores que permitan aislar algunos aspectos relevantes a ser considerados.

1. Uso de concepto valorativos

En materia de interpretación del derecho disciplinario vamos a asumir, por un lado, la distinción entre textos normativos o disposiciones, que constituyen el objeto de los razonamientos interpretativos, y normas como noción que refiere al significado a atribuir a las disposiciones[71]. Esta diferenciación permite advertir que a una disposición pueden asignarse múltiples normas, y que una misma norma puede identificarse a partir de una o varias disposiciones, entre otras posibilidades.

Por otro lado, entenderemos que la mejor manera de reconstruir los procesos interpretativos de las disposiciones es diferenciando, al menos, dos etapas sucesivas. En primer lugar, el juez o intérprete identifica los significados posibles de las disposiciones normativas, basándose en los distintos cánones interpretativos propios de la comunidad jurídica. Luego, aplica meta-criterios de preferencia para elegir, de entre esos significados posibles, aquel que considera correcto[72]. La selección de dicho meta-criterio y, por ende, del significado que finalmente se atribuye a la disposición (es decir, la norma resultante), constituye un acto de decisión. En este sentido, el uso de un meta-criterio de preferencia refleja la adopción de una tesis prescriptiva. Estos cánones pueden ofrecer resultados interpretativos o de integración. Por resultados interpretativos hacemos referencia a significados que ya forman parte del marco de significados disponibles en una determinada comunidad jurídica. En cambio, por resultados de integración aludimos a significados que no formaban parte del aludido marco y que son casos de creación del intérprete.

Ahora bien, es el caso que los agentes con competencia para crear derecho[73], como hemos visto líneas atrás, decidan emplear palabras que hagan alusión a conceptos valorativos[74]. Por ejemplo: probidad, dignidad del cargo, justicia, buenas costumbres, razonabilidad, entre otros. También puede ser el caso que el legislador no emplee de manera expresas estas palabras, pero los intérpretes consideren que la mejor forma de entender la disposición sea entendiéndola como una referencia a un concepto valorativo. Por ejemplo, entender que la vida social acorde con la dignidad del cargo significa una prohibición de realizar conductas que dañen el "prestigio

[70] Se pueden distinguir dos tipos de valoraciones: las axiológicas, basadas en la búsqueda de un ideal de justicia, y las técnicas, sustentadas en la racionalidad de medios y fines.

[71] Guastini, 2014, 26.

[72] Chiassoni, 2011, 77 y ss.

[73] Puede ser una competencia para crear instrumentos normativos como, por ejemplo, leyes (Parlamento), reglamento (Poder Ejecutivo) y directivas (administración). Puede ser una competencia para crear precedentes vinculantes (aplicadores del derecho).

[74] Cabe diferenciar entre conceptos descriptivos y valorativos. Los conceptos descriptivos se emplean para presentar características de un determinado objeto. Esto es, permiten formular elencos de características y rasgos sin emitir un juicio de valor al respecto. En cambio, los conceptos valorativos permiten la formulación de juicios sobre cómo deberían ser un determinado objeto, conforme a un determinado estándar de valoración.

institucional" y la "confianza" de la ciudadanía en la Administración.

Esto supone un desafío importante. Si el intérprete decide que dichas palabras operan como conceptos valorativos, ¿qué actos puede llevar a cabo para atribuirles significado? La pregunta no es sencilla, pues dependiendo de la forma en que se le dé contenido a dichos conceptos es posible que el universo de acciones (y omisiones) varíe.

Como se puede ver, en este contexto, el aplicador del derecho tiene que llevar a cabo tres decisiones[75]: i) si estamos o no frente a un concepto valorativo; ii) si estamos frente a un concepto valorativo, entonces tendrá que decidir qué tipo de evaluación es requerida; y iii) verificar cuál es la mejor manera de concretizar la valoración en una norma que pueda ser empleada en el proceso institucional de toma de decisiones.

Como es posible advertir, lo que tenemos por delante es la competencia de un conjunto de aplicadores del derecho para determinar el contenido del antecedente de una sanción disciplinaria. Al respecto, podemos suponer dos tipos de escenarios: i) un ejercicio ilimitado de dicha competencia (no hay normas que prevean límites a su ejercicio), de manera que cualquier resultado es jurídicamente válido; y ii) un ejercicio limitado por el sistema jurídico, de manera que solo algunas decisiones serán jurídicamente válidas (aquellas que no vulneren los límites).

Consideramos que un escenario de ejercicio ilimitado, en el marco de un Estado Constitucional de Derecho, resulta inviable e injustificable. En este sentido, la pregunta que formulamos líneas atrás se traduce en cómo determinar, en un contexto de ejercicio limitado, el contenido de dichos límites.

Estos límites diferencian casos de aplicación correcta de las sanciones disciplinarias de casos de error. En extrema síntesis, los casos de error pueden producirse en, por lo menos, tres escenarios[76]: i) que el hecho no haya sido adecuadamente identificado. Ello puede producirse o bien por dar probado un hecho que no ha superado el estándar de prueba aplicable al caso[77], o bien por dar por probada una descripción de hechos falsa; ii) que el hecho no pueda ser valorado por el significado atribuido al concepto valorativo (queda fuera de su alcance); y iii) que el significado atribuido al concepto valorativo no se encuentra justificado (acto de arbitrariedad)[78], esto es, que se atribuya significado sin adoptar una argumentación del criterio empleado.

En este apartado vamos a presentar las diferentes estrategias en las que un aplicador del derecho puede emplear para justificar la interpretación realizada, es decir, la identificación del contenido de un concepto valorativo[79]. No pretendemos hacer un estudio exhaustivo de todas las posibilidades. Solamente de las principales y de sus rasgos característicos.

a) Estrategia a favor de la neutralidad

A efectos de garantizar, en el mayor grado posible, la identificación de normas precisas, la concretización de la voluntad del legislador, el diseño de un marco institucional que garantice adecuadamente la separación de poderes y el resguardar la autonomía de cada persona, el aplicador del derecho puede optar por una estrategia a favor de la neutralidad. Ello supone lo siguiente:

En primer lugar, los aplicadores del derecho pueden emplear las convenciones interpretativas vigentes en una determinada comunidad a efectos de determinar el contenido de los conceptos valorativos empleados[80]. Por convenciones interpretativas vigentes aludimos a que se atribuya significado a las palabras de manera conforme a una determinada reconstrucción de los acuerdos que se han

[75] Pino, 2021, 145.

[76] Sobre este punto ver Taruffo 1995, 277.

[77] «[L]os hechos determinados valorativamente no tienen sólo una dimensión axiológica: en la medida en que son 'hechos', tienen también una dimensión empírica. El valor de cambio de un activo puede ser 'grande' y un comportamiento puede ser 'normal' sólo si el activo y el comportamiento 'existen' en el mundo de los hechos empíricos. Por consiguiente, primero se deben determinar como hechos 'reales', y su verdad empírica se debe establecer por medio de pruebas; luego pueden ser valorados y evaluados según el estándar axiológico apropiado». Taruffo 2008, 19. Profundizaremos sobre cuáles son y cuáles deberían ser los estándares de prueba aplicables en procedimientos disciplinarios en futuras investigaciones.

[78] Sobre este punto ver Ródenas 2013, 99.

[79] Cabe insistir que cada estrategia responde a una determinada manera de entender qué es el derecho y cómo identificarlo. En tal sentido, son alternativas altamente comprometidas con un determinado marco teórico (y, como veremos, en algunos supuestos ideológicos). En tal sentido, adoptar una determinada estrategia supone comprometerse con sus presupuestos.
Asimismo, cabe precisar que todas estas alternativas padecen de problemas de ofrecer resultados contextuales. Ello, en el sentido de que el resultado que ofrecen está condicionado por las condiciones socio culturales del lugar en el que pone en práctica cada estrategia y por el momento temporal. En tal sentido, un cambio de lugar o de momento temporal puede suponer una variación del resultado.

[80] Sobre este punto ver Juan Carlos Bayón 2002, 78-81.

adoptado respecto a cómo entenderla. Así, los conceptos valorativos son entendidos a efectos de que sean instanciaciones de lo que colectivamente se suele pensar de ellos.

De esta manera, los conceptos valorativos son entendidos como mandatos a reflejar, en los procesos de aplicación del derecho, los casos paradigmáticos que la comunidad suele asumir respecto a dichos conceptos. Como se puede ver, esto no supone verlos como autorizaciones a actuar de manera discrecional, sino que ordenan calificar un caso de manera conforme a cómo suele valorar la comunidad dicha conducta[81].

En segundo lugar, bajo estos presupuestos la labor del aplicador del derecho, al momento de interpretar las disposiciones, supone realizar los siguientes pasos: i) indagar el conjunto de valores imperantes en la comunidad de referencia que son relevantes para caracterizar el caso materia de análisis; ii) determinar cómo dichos valores son entendidos, esto es, cómo se relacionan entre sí y de qué manera se concretiza la valoración mayoritaria; y iii) ha de formular un enunciado descriptivo de aquello que satisface los criterios valorativos de la comunidad[82] y emplearlo como antecedente de la regla que empleará para calificar el acto analizado. A modo de ejemplo, para determinar si una funcionaria de Gendarmería infringió o no el deber de llevar una vida social acorde con la dignidad del cargo, con motivo de la mantención de una página de contenido erótico, Gendarmería deberá i) indagar el conjunto de valores imperantes en Gendarmería que son relevantes para caracterizar el caso materia de análisis como, por ejemplo, «dignidad del cargo», «prestigio institucional», etc.; ii) determinar cómo dichas valoraciones son concretizadas por los funcionarios de Gendarmería; y iii) formular un enunciado descriptivo de aquello que satisface los criterios valorativos de la Gendarmería como, por ejemplo, «mantener una página de contenido erótico afecta el prestigio de Gendarmería».

Como se puede ver, esto supone normas que restringen el ejercicio de la competencia para interpretar y aplicar sanciones disciplinarias. Por un lado, el aplicador del derecho puede dedicarse a realizar actos de indagación. Como tal, debe llevar únicamente actos interpretativos y debe justificarlos en un trabajo de indagación sociológica. Por otro lado, supone una incompetencia para llevar a cabo actos de integración del derecho. De esta forma, es una estrategia de neutralidad, en tanto, se pretende que el aplicador del derecho no incorpore sus propios juicios morales o preferencias[83].

La labor de indagación, como podrá verse, no ha de ser entendida como un trabajo que exija rigurosidad ni alta precisión. Es una labor aproximativa respecto a cómo él cree que se aplican los criterios de valoración mayoritariamente compartidos por la comunidad[84].

En tercer lugar, la justificación de esta interpretación supone que el aplicador del derecho ha de poner en marcha una reconstrucción de las valoraciones mayoritarias vigentes

[81] Taruffo 1995, 278. Navarro 2007, 40 y ss.

[82] En este sentido Alchourrón y Bulgyin: «en el caso de los predicados valorativos como "bueno", "correcto", "equitativo", etc. El uso primario de tales términos es para valorar, esto es, para formular juicios de valor. Los juicios de valor, cualquiera que sea su naturaleza, implican alguna clase de aprobación o desaprobación. Pero los términos valorativos también pueden ser usados descriptivamente en enunciados que no expresan valoraciones (aprobación o desaprobación), sino proposiciones fácticas, es decir, proposiciones a los efectos de que la cosa en cuestión satisface las pautas o criterios valorativos de una cierta comunidad o grupo social (…) Las proposiciones de este tipo son fácticas y no valorativas. Por ejemplo, diciendo que este es un buen coche puedo expresar un juicio de valor (uso primario de «bueno»), pero también es posible que lo que estoy haciendo no es valorar el coche, sino tan solo dar una información, a saber, que este coche satisface los criterios para ser considerado un buen coche, tales como ser confortable, económico, rápido, etc., sin comprometerme a compartir esos criterios (uso secundario de "bueno"». Alchourrón y Bulygin 2021, 347-48.

[83] Otro camino a favor de la neutralidad al momento de identificar un término que suele ser entendido como uno que vehicula un concepto valorativo es decidir que no atribuirle dicho significado. Si un fragmento de una disposición normativa hace referencia o no a un concepto valorativo es, conforme a las premisas adoptas, una decisión del intérprete. Él puede decir que una expresión, habitualmente entendida para hacer referencia a un concepto valorativo, tenga un sentido no valorativo. Giorgio Pino ofrece un ejemplo claro de este punto. La expresión «daño injusto» puede ser interpretada de manera que no aluda a un concepto valorativo si es entendida como una remisión a «casos de daño conforme a lo previsto por normas de rango legal», es decir, como una remisión a otras fuentes del derecho. Pino 2021, 145. De igual forma, una manera de evitar cualquier valoración es interpretar los términos como un reenvío a otra disciplina o a un conjunto de reglas técnicas. Al respecto ver García Amado 2021, 483. En este artículo no profundizaremos sobre esta opción tanto por suponer un abandono del desafío (formas de emplear valoraciones en la interpretación de sanciones disciplinarias) como por el alcance reducido de esta estrategia (no todos los casos de términos valorativos parecen ser entendidos como casos de interpretación sistemática).

[84] Ver, por todos, Diciotti 1999, 378-79. Respecto a cómo identificar estas valoraciones compartidas, véase la propuesta de criterios propuesta por García Amado para identificar el «estándar de razonabilidad» en García Amado 2021, 494-95.

en una comunidad[85]. Para ello se identifican las instancias paradigmáticas de aplicación de tales valoraciones. De esta forma, los aplicadores del derecho siguen pautas preexistentes (no requieren crear nuevas).

Ahora bien, frente al escenario en que no sea identificable un caso claro de aplicación de valoración mayoritariamente compartida caben dos posibilidades. Por un lado, asumir que esta estrategia se ha agotado y que el aplicador del derecho tiene, necesariamente, que emplear sus propias preferencias.

Por otro lado, el aplicador del derecho puede recurrir a los criterios tácitos de corrección[86]. En efecto, ser capaz de identificar casos paradigmáticos implica tener dominio de la práctica. Supone articular lo que ya se sabe y está implícito. En este sentido, para estos supuestos será necesario recurrir al trasfondo de criterios compartidos. Para identificarlos es posible emplear la metodología del equilibrio reflexivo rawlsiano: i) el aplicador del derecho parte de los supuestos que son casos paradigmáticos (reales o hipotéticos) e identifica en ellos cuáles son sus rasgos característicos; ii) con dichos rasgos formula una propuesta de criterios de aplicación; y iii) aplica los criterios sobre los casos sobre los casos paradigmáticos, de manera que iii.1) si los criterios son útiles para identificar los casos, entonces la propuesta refleja los criterios compartidos; o iii.2) si los criterios no son útiles para identificar los casos, entonces la propuesta ha de ser descartada (y se debe formular otra hipótesis)[87].

Cabe precisar que esta estrategia no ofrece una labor enteramente neutral. En efecto, el aplicador del derecho, a pesar que lleve a cabo una labor indagatoria, lo que hará finalmente es formular una reconstrucción de la práctica valorativa vigente. Ello supone hacer una reformulación de dicha práctica, lo cual supone (necesariamente) actos de elección que reflejan preferencias.

b) Estrategia a favor de las normas de moral crítica

Una estrategia alternativa a la anterior es asumir que el contenido de los conceptos valorativos es identificable considerando relevante un sistema normativo extrajurídico. En términos de Taruffo, los términos valorativos son medios para la hetero-integración del derecho, esto es, medios que habilitan a los aplicadores del derecho a emplear parámetros normativos morales o axiológicos[88].

En otros términos, los aplicadores del derecho dotarán de contenido a los conceptos valorativos que aparecen en el derecho disciplinario recurriendo a la moral crítica. Esto supone identificar (y justificar) principios que el intérprete considera correctos, sea que ellos se correspondan o no con lo que la mayoría de personas entiende por moralmente correcto. El punto de partida, por tanto, no es averiguar «qué valora la mayoría», sino determinar «qué debería valorarse a la luz de razones morales suficientemente justificadas».

El procedimiento exige primero identificar un núcleo de principios, que puede proceder de diversas éticas normativas o incluso de valores constitucionales sustantivos positivizados. Seguidamente, el intérprete debe justificar por qué esos principios deben ser concretizados y usados en la práctica jurídica. La corrección no se deriva de la adopción mayoritaria que estos puedan gozar, sino de fuerza de los argumentos que se ofrezcan.

Una vez seleccionados y justificados los principios, se procede a aplicarlos al caso concreto mediante una ponderación que vincule los hechos relevantes con las exigencias morales invocadas. Este paso debe ir acompañado de un control de coherencia con el resto del ordenamiento: la decisión no puede contradecir normas de rango superior y ha de ser susceptible de revisión racional por otras instancias.

2. Marcos institucionales

¿Cuál de las estrategias vistas en el punto anterior ofrece mayor calculabilidad del derecho?[89] Al respecto, consideramos que la estrategia de la neutralidad por dos razones. Por un lado, la identificación del criterio de valora-

[85] Por reconstrucción entendemos la labor de identificación de principios y/o presupuestos que caracterizan una determinada práctica valorativa y reformularlos (de manera caritativa) a efectos de expresarlos de manera más clara, precisa, consistente y coherente. Ver Celano 2019, 132-34.

[86] Para este punto seguiremos, en parte, las tesis del convencionalismo profundo. Ver Bayón 2002, 78-81.

87 Bayón 2002, 80.

[88] Taruffo 1995, 268.

[89] Cabe precisar que una de las discusiones subyacentes a la adopción de una estrategia de neutralidad o una a favor de las normas morales radica en cómo entender las valoraciones morales, es decir, qué postura metaética se adopta. En efecto, quienes se comprometen con la estrategia neutral suelen asumir que los juicios morales no pueden ser objetivos, sino que reflejan expresiones emocionales o discursos prescriptivos sobre cómo debería ser el mundo. En cambio, quienes se comprometen con la otra estrategia, suelen adoptar un tipo de discurso a favor de la objetividad de los juicios morales. Sobre este punto no profundizaremos. Sobre este tema ver Moreso, 2001.

ción a emplear no depende exclusivamente de los juicios individuales del aplicador del derecho, sino que se ancla (al menos idealmente) en una práctica interpretativa compartida por la comunidad jurídica. Al reconstruir las valoraciones mayoritarias, el aplicador busca anclar su decisión en patrones de reconocimiento intersubjetivo, lo que reduce el espacio para valoraciones idiosincráticas y, con ello, aumenta la previsibilidad de las decisiones. De esta manera, se limita el margen de discrecionalidad y se favorece un entorno normativo donde las personas pueden anticipar, con mayor probabilidad de éxito, cómo serán valoradas sus conductas.

En segundo lugar, porque esta estrategia exige del aplicador del derecho una justificación explícita del proceso mediante el cual se arriba a un determinado significado. La apelación a criterios compartidos obliga a transparentar los fundamentos de la interpretación, lo que permite su revisión pública y, eventualmente, su control institucional. Este requisito de transparencia interpretativa actúa como mecanismo de autocontención y promueve la coherencia interna del sistema jurídico, al hacer visible el razonamiento que conecta disposiciones normativas con normas aplicables.

Ahora bien, si el aplicador del derecho desea emplear una de las dos estrategias vistas, ello se puede llevar a cabo en dos tipos de marcos institucionales. Por un lado, en un marco institucional que otorga relevancia normativa a las decisiones pasadas, es decir, prevé (de manera explícita o implícita) un sistema de precedentes.

Contar con un sistema de precedentes supone que las decisiones institucionales anteriores (tanto del propio órgano administrativo que debe resolver un caso actual como de un superior jerárquico) determinan la validez de las decisiones institucionales actuales y futuras[90]. Tener un sistema de precedentes supone haber adoptado un conjunto de reglas que regulan la relevancia normativa de ciertas decisiones pasadas para la resolución de casos futuros. Estas reglas definen, al menos, tres elementos: i) qué decisiones pasadas cuentan como normativamente relevantes (es decir, qué decisiones son precedentes); ii) qué partes de esas decisiones tienen fuerza normativa (identificación de la *ratio decidendi*); y iii) qué consecuencias jurídicas se derivan del seguimiento o apartamiento de dichas decisiones. En tal sentido, un sistema de precedentes no equivale a la simple práctica de citar sentencias anteriores, sino a una estructura institucional que asigna funciones normativas a ciertos actos de adjudicación pasados.

La implementación de un sistema de precedentes permite aumentar la estabilidad y coherencia del sistema jurídico. Al exigir que los aplicadores del derecho justifiquen sus decisiones en función de criterios previamente adoptados por otros órganos, se limita el margen de discrecionalidad en la calificación jurídica de los hechos. Esto contribuye a que los destinatarios del derecho puedan desarrollar expectativas normativas más claras y consistentes, lo cual es esencial en contextos institucionales que aspiran a la seguridad jurídica. La fuerza de los precedentes radica, en este sentido, en su capacidad para funcionar como puntos de referencia vinculantes o altamente persuasivos en la deliberación jurídica[91].

Por último, la existencia de un sistema de precedentes es también una manifestación del principio de igualdad ante la ley. Si casos similares deben recibir un tratamiento similar, entonces las decisiones anteriores, cuando han resuelto situaciones análogas, imponen una carga argumentativa adicional a quienes resuelven los casos actuales. Esta exigencia no impide el cambio de parecer, pero sí obliga a que dichos cambios (como el *overruling* o el *distinguishing*) se justifiquen de forma expresa, controlable y razonada.

Como se puede ver, operar dentro de un marco institucional en el que se prevé un sistema de precedentes favorece la calculabilidad del derecho, en tanto, el estudio de las decisiones pasadas es útil para determinar cómo, probablemente, decidirán los aplicadores del derecho.

Por otro lado, el aplicador del derecho puede emplear una de las dos estrategias vistas para atribuir contenido a los conceptos valorativos en un marco institucional que no otorga relevancia normativa a las decisiones pasadas. En este contexto, el aplicador del derecho queda habilitado para elegir entre las distintas estrategias interpretativas sin es-

[90] Núñez Vaquero 2022, 3-9.

[91] Desde una perspectiva funcional, un sistema de precedentes también tiene la virtud de promover la economía decisional. Esto es, reduce la necesidad de reconstruir íntegramente la solución de un problema normativo cada vez que este se presenta, permitiendo que las decisiones pasadas actúen como atajos justificativos racionalmente aceptables. Esto libera recursos institucionales, homogeneiza los criterios de resolución en el tiempo y entre distintas instancias, y permite centrar los esfuerzos argumentativos en casos difíciles.

tar obligado a fundamentar su preferencia en criterios compartidos ni en el seguimiento o apartamiento de decisiones previas.

Ahora bien, operar en un marco institucional sin precedentes implica que cada decisión se resuelve de modo autónomo, sin que existan reglas explícitas sobre: i) qué resoluciones anteriores podrían considerarse relevantes; ii) cuál es su *ratio decidendi*; y iii) qué consecuencias jurídicas acarrea la adopción o el rechazo de tales decisiones. En tal contexto, la simple referencia a sentencias pasadas no adquiere fuerza normativa, pues no existe una estructura institucional que les dote de relevancia normativa.

La ausencia de un sistema de precedentes aumenta el margen de discrecionalidad del aplicador y, con ello, la flexibilidad para adaptar la solución al caso concreto. Sin embargo, esta flexibilidad se logra a costa de la estabilidad y coherencia del sistema jurídico: al no exigirse justificación en términos de continuidad o apartamiento de decisiones previas, cada pronunciamiento puede derivar en interpretaciones divergentes, lo que erosiona la capacidad de los destinatarios del derecho para prever con fiabilidad los resultados de sus actuaciones.

Por último, la falta de vinculación con decisiones anteriores compromete el principio de igualdad ante la ley. Si bien no impide que casos similares reciban un trato similar, al no existir un requisito de congruencia argumentativa respecto de resoluciones pasadas, no hay una carga adicional que obligue a explicar las diferencias.

III. Modelos de control del ejercicio del poder disciplinario

Como hemos visto, para responder a la pregunta sobre la mejor manera de ejercer las competencias en materia disciplinaria es útil contar con una descripción precisa de la práctica. Con ese fin, proponemos formular modelos que permitan entender cómo se diseñan los mecanismos de control del derecho disciplinario. Estos modelos son referenciales y graduales. Referenciales, en tanto, intentan ofrecer un supuesto claro de forma en que se controla la práctica del derecho disciplinario, sin que ello suponga que cada uno de ellos sea representativo (necesariamente) de algún caso vigente. Son graduales, en tanto ellos no pretenden mostrar distinciones exhaustivas y excluyentes, sino casos claros del grado de verificación de una o más propiedades.

En primer lugar, el tipo de control puede ser de tipo formal, si se limita a verificar el cumplimiento de las reglas procedimentales, o de tipo sustantivo, si realiza un análisis del contenido del razonamiento que justifica la imposición de una sanción disciplinaria.

En segundo lugar, el control sustantivo puede concentrarse únicamente en la estrategia interpretativa empleada (ya sea la neutralidad o a favor del uso de normas morales), únicamente en el seguimiento de precedentes, o en la evaluación conjunta de ambos aspectos.

Por último, estos modelos resultan útiles para describir tanto el control administrativo, ejercido por órganos internos de la misma entidad disciplinaria, el control administrativo externo, y el control judicial, llevado a cabo por tribunales encargados de revisar la actuación administrativa. Cabe insistir en que estos modelos sólo buscan reconstruir los mecanismos de control sobre las decisiones interpretativas de las disposiciones normativas que culminan en una sanción disciplinaria, sin pretender representar más que ello.

La combinación de estos tipos de control supone diferentes grados de calculabilidad del derecho. Veamos este asunto. Para ello, a modo ilustrativo, asumiremos que una funcionaria de Gendarmería fue sancionada por infringir al deber de llevar una vida social acorde con la dignidad del cargo. Lo anterior, con motivo de la venta de contenido erótico en una plataforma para adultos. Asimismo, asumiremos que la funcionaria presentó una reclamación administrativa o judicial en contra de dicha decisión[92]. Luego, imaginaremos que esa funcionaria recurrió administrativa o judicialmente en contra de dicha sanción. Finalmente, consideraremos que el principal argumento de la reclamación dice relación con que la conducta de la funcionaria no infringió el deber de observar una vida social acorde con la dignidad del cargo, ya que no se afectó el prestigio de la institución.

a) Modelo que ofrece un bajo grado de calculabilidad. Modelo 1: control enteramente formal

El primer modelo de control es aquel que ofrece un bajo grado de probabilidades de ofrecer calculabilidad. Ello, pues los actos de control no ofrecen garantías institucionales respecto a la forma y contenido de las razones

[92] No es pertinente para este ejercicio referirse a un mecanismo de impugnación específico.

usadas para interpretar los conceptos valorativos ni para verificar el seguimiento de decisiones previas. Ello supone que el funcionario no podrá prever la forma en que el aplicador del derecho sancionatorio podrá actuar, en tanto, las instancias que le controlan no le exigirán más que el seguimiento de pasos procedimentales (lo que supone que el contenido de la decisión puede variar caso a caso).

En este modelo, la instancia encargada de controlar el ejercicio de la competencia disciplinaria (ya sea en sede administrativa o judicial) se limita a verificar si la decisión sancionadora ha cumplido con las exigencias procedimentales previstas por el ordenamiento jurídico. Ello implica una revisión centrada exclusivamente en aspectos formales, sin entrar a evaluar el contenido de la interpretación normativa realizada por el órgano que impuso la sanción ni la razonabilidad de la calificación de los hechos como infracción a un deber funcionario.

El control enteramente formal supone, en consecuencia, que el criterio de validez de la decisión disciplinaria se reduce al respeto de garantías procedimentales tales como: i) la competencia del órgano que impone la sanción; ii) el respeto de los plazos legales; iii) la tramitación de un procedimiento contradictorio; iv) la existencia de una motivación formal del acto; y v) la posibilidad de impugnación. En este marco, no se exige que el contenido de la motivación sea razonable, suficiente o coherente, sino únicamente que exista un acto formalmente motivado, cualquiera sea su contenido sustantivo.

Siguiendo el ejemplo planteado al inicio de este apartado, se tiene que, bajo este modelo, el órgano de control no analizará el principal argumento de la funcionaria, referido a la errónea calificación jurídica de su comportamiento. En su defecto, el órgano de control solo revisará que, en el acto administrativo, formalmente, se haya expresado una razón respecto de esa calificación.

b) Modelos que ofrecen un moderado grado de calculabilidad

El segundo conjunto de modelos de control es de aquellos que ofrecen un moderado grado de probabilidades de ofrecer calculabilidad. Ello, pues los actos de control ofrecen garantías institucionales respecto a la forma y contenido de las razones usadas para interpretar los conceptos valorativos o para verificar el seguimiento de decisiones previas. En este mismo sentido, ofrecerá un mayor grado de calculabilidad si verifica ambos aspectos. En efecto, bajo este conjunto de modelos, el funcionario tiene acceso a información relevante para prever la forma en que actuará el aplicador del derecho sancionatorio. Las versiones de estos modelos que hagan control de la estrategia interpretativa llevan a cabo un control de si se empleó o no una estrategia a favor de normas morales. En esta categoría se presentan los siguientes modelos (modelo 2, modelo 3 y modelo 4):

Modelo 2: control formal – sustantivo de tipo institucional

Este modelo reconstruye un escenario en el que las instancias de control de la potestad disciplinaria no se limitan exclusivamente a verificar el cumplimiento de los aspectos procedimentales, sino que también incorporan un análisis sustantivo basado en el seguimiento de precedentes.

Desde el punto de vista sustantivo, el órgano revisor (administrativo o judicial) evalúa si la decisión sancionadora guarda coherencia con decisiones previas que el propio sistema jurídico considera normativamente relevantes. Ello implica que la instancia de control asume que existe un sistema de precedentes (explícito o implícito) que dota de fuerza normativa a determinadas decisiones anteriores, y que impone una carga argumentativa a quienes se apartan de ellas. La validez de la decisión disciplinaria, en consecuencia, no depende únicamente de su corrección formal, sino también de su consistencia con criterios ya establecidos.

Siguiendo nuestro ejemplo, bajo este modelo, el órgano de control sí analizará el principal argumento de la funcionaria referido a la errónea calificación jurídica de su comportamiento. Para ello, determinará si el comportamiento imputado ha sido calificado previamente como una infracción al deber de observar una vida social a la dignidad del cargo. Así, supongamos que el controlador encontró un dictamen que establece que sancionó a un gendarme por exhibir uniformes institucionales en redes sociales con fines lucrativos (2021), y otro que absolvió a una funcionaria que posó para publicidad deportiva fuera de servicio (2019). Tras comparar, concluye que la Administración no explicó por qué el caso actual se aparta de la línea de 2019; exige, pues, nueva motivación o revoca la sanción.

Modelo 3: control formal – sustantivo de tipo interpretativo axiológico

Bajo este modelo se reconstruyen las instancias en las que el control sobre la imposición de sanciones disciplinarias combina la revisión de aspectos procedimentales junto con la verificación de si los conceptos valorativos fueron interpretados conforme a una versión de la estrategia a favor de normas morales. Es decir, el órgano de control verifica no solo que el acto sancionador cumpla con las reglas procedimentales, sino también que la interpretación normativa efectuada por el órgano sancionador se encuentre debidamente justificada en términos de principios o valores jurídicos sustantivos.

Este modelo presupone que el uso de conceptos valorativos por parte de la Administración requiere una justificación racional. Así, se espera que el aplicador del derecho explicite los fundamentos axiológicos que sustentan su decisión, y que dicha explicitación sea comprensible, argumentativamente controlable y compatible con los principios.

En este modelo, el órgano de control también analizará si la conducta de la funcionaria infringió o no el deber del llevar una vida social acorde con la dignidad del cargo. Sin embargo, para ello, examinará la forma en que se justificó la interpretación de valores como el "prestigio institucional" y si dicha interpretación es compatible con la valoración propia del organismo de control.

Modelo 4: control formal – sustantivo de tipo institucional y de tipo interpretativo axiológico

Este modelo reconstruye las formas de ejercer control que combinan la revisión de aspectos procedimentales, una evaluación sustantiva que exige la justificación axiológica de la interpretación de conceptos valorativos y el adecuado seguimiento de decisiones pasadas dotadas de relevancia normativa. Aquí, el control sustantivo se ejerce en dos planos complementarios: por un lado, se exige que la interpretación de los conceptos valorativos responda a una argumentación fundada en valores jurídicos o principios relevantes; por otro, se verifica si la decisión es consistente con los criterios establecidos en precedentes vinculantes.

Bajo este modelo, el órgano de control analizará si la conducta de la funcionaria infringió o no el deber del llevar una vida social acorde con la dignidad del cargo. Para ello, examinará los precedentes sobre la materia. Además, analizará la forma en que, en el caso concreto, se justificó la interpretación de valores como el "prestigio institucional" y si dicha interpretación es compatible con la valoración propia del organismo de control.

a) Modelos que ofrecen un mayor grado de calculabilidad

En el tercer conjunto de modelos reúne los casos de control orientados a aumentar, en el mayor grado posible, la calculabilidad del derecho disciplinario, es decir, la posibilidad de que un funcionario pueda formular predicciones con alto grado de probabilidad de éxito si una conducta será sancionada y cuáles serán los criterios empleados para ello. Estos modelos combinan, por diseño, los siguientes elementos: el respeto estricto de los aspectos procedimentales; una interpretación de los conceptos valorativos guiada por la estrategia de la neutralidad, que reconstruye los criterios mayoritariamente compartidos en la comunidad jurídica; y la sujeción a precedentes normativamente relevantes que sirven de parámetro objetivo de comparación. En esta categoría encontramos dos modelos: (modelos 5 y 6):

Modelo 5: control formal – sustantivo de tipo interpretativo neutral

Este modelo reconstruye las formas de ejercer control en las que se exige, además del cumplimiento de los aspectos procedimentales procedimiento, que la autoridad disciplinaria deba apoyarse en las convenciones compartidas para atribuir el significado a conceptos valorativos. Ello impone que la motivación sea racionalmente verificable, abocada a prácticas compartidas y se distancie de preferencias morales. De esta manera, es un modelo que pretende la implementación de un patrón de aplicación estable: los funcionarios pueden autoevaluar su comportamiento contrastándolo con esos estándares neutrales.

En este modelo, el órgano de control analizará si la conducta de la funcionaria infringió o no el deber del llevar una vida social acorde con la dignidad del cargo. Para ello, examinará la forma en que, en el caso concreto, se justificó la interpretación de valores como el "prestigio institucional" y si dicha interpretación es compatible con la valoración mayoritaria de la comunidad. Así, por ejemplo, autoridad revisora exigirá que la Administración evidencie que, según el uso lingüístico y las prácticas sociales compartidas dentro de Gendarmería, la comercialización de imágenes sexuales se percibe mayoritariamente como incompatible con la autoridad penitenciaria.

Verificada esa convergencia social y comprobada la corrección procedimental, la instancia de control confirma la sanción.

Modelo 6: control formal – sustantivo de tipo interpretativo neutral y de tipo institucional

Este modelo reconstruye los supuestos de control que incorpora todas las exigencias del anterior, pero añade la obligación de seguir precedentes, o de justificar expresamente el apartamiento de los precedentes relevantes. Así, el órgano revisor aplica reglas claras sobre qué decisiones pasadas cuentan como precedentes, cuál es su *ratio decidendi* y qué cargas argumentativas deben satisfacerse para apartarse de ellas.

El funcionario, frente a este marco, puede identificar, con mayor previsibilidad, la frontera entre lo lícito y lo ilícito, pues cualquier innovación interpretativa debe ir acompañada de una fundamentación suficiente y públicamente escrutable.

En este modelo, el órgano de control analizará, además de lo indicado en el modelo anterior, si la decisión de imposición de sanción disciplinaria es conforme o no a los precedentes relevantes en la materia.

En este modelo, el órgano de control analizará si la conducta de la funcionaria infringió o no el deber del llevar una vida social acorde con la dignidad del cargo. Para ello, examinará la forma en que, en el caso concreto, se justificó la interpretación de valores como el «prestigio institucional» y si dicha interpretación es compatible con la valoración mayoritaria de la comunidad. Además, se analizará si el aplicador siguió los procedentes sobre la materia o justificó su exclusión.

IV. Posibles usos de los modelos

Los modelos aquí propuestos cumplen una doble función epistémica y práctica. La primera alude a que estos modelos son útiles para poder formular discursos descriptivos sobre cómo es la práctica de control administrativo y judicial sobre la potestad disciplinaria.

Esta descripción puede operar, por lo menos, de dos maneras. Por un lado, para entender cuáles son las principales características de la instancia de control tomando como punto de referencia si la práctica ofrece o no condiciones institucionales que promueven la calculabilidad del ejercicio de la potestad disciplinaria.

Por otro lado, para realizar juicios comparativos de las diferentes instancias de control, esto es, de la administrativa y judicial. En efecto, cuando ambos controles operan dentro del mismo modelo de baja calculabilidad, esto muestra que la práctica es impredecible: los órganos de control se limitan a comprobar requisitos formales y dejan un alto margen para la discrecionalidad de los aplicadores del derecho. El resultado es una dinámica en la que el funcionario dispone de escasas recursos informativos para anticipar las consecuencias de su conducta y, por tanto, su autonomía decisional queda fuertemente comprometida por la incertidumbre. A la inversa, si las instancias administrativa y judicial convergen en un modelo de alta calculabilidad la práctica refleja un entorno de previsibilidad. En ese escenario, el funcionario puede planificar su conducta con elevados niveles de seguridad porque conoce ex ante los estándares interpretativos que guiarán toda la cadena decisoria.

También será posible que los controles administrativo y judicial no coincidan. La disparidad pone de manifiesto fricciones institucionales: emplear un modelo de alta calculabilidad en la fase administrativa pierde eficacia si en la instancia judicial se emplea un modelo de bala calculabilidad.

De esta manera, tanto funcionarios, investigadores, agentes de control, entre otros, dispone así de un marco analítico para identificar con rapidez qué propiedades de la práctica resultan relevantes para verificar su impacto en términos de calculabilidad.

La segunda, la función práctica, alude a que los modelos constituyen una herramienta normativa para justificar ajustes institucionales. Ellos permiten construir argumentos sobre por qué una determinada instancia de control debería transitar de un modelo de mediana a uno de alta calculabilidad, o por qué, dadas las características de la infracción y la entidad de la sanción, resulta razonable mantener un modelo de control meramente formal.

En este tipo de discursos, el primer paso consiste en clasificar la práctica existente (por ejemplo, "la autoridad administrativa y los tribunales de alzada aplican hoy un modelo 3"); el segundo, en aducir razones normativas que avalen la conveniencia de migrar hacia otro modelo o de conservar el vigente. De ese modo, se facilita el debate público, pues las objeciones se centran en la adecuación del grado de calculabilidad a los fines perseguidos (protección del prestigio institucional, salvaguarda de la igualdad, eficiencia en la tramitación). En efecto, con estos modelos ya es

posible determinar qué analizó la Controlaría o el Poder Judicial, qué riesgos generó dichas decisiones a la calculabilidad del derecho disciplinario y es posible determinar el costo de oportunidad (es claro ver qué análisis dejaron de realizar y valorar las razones para hacerlo)

La flexibilidad del esquema permite, además, graduar las exigencias según la gravedad de la sanción. Nada impide sostener que sanciones menores o no expulsivas (por ejemplo, una amonestación por escrito) merecen un control que se agote en la verificación formal, mientras que sanciones expulsivas como, por ejemplo, la destitución, exigen un escrutinio sustantivo pleno, con control de precedentes y criterios interpretativos estabilizados. Así, los modelos facilitan la construcción de discursos sobre qué hacer con la potestad disciplinaria.

Para mostrar la utilidad práctica de este aparataje teórico, veamos el caso de la reciente sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago en la causa *Schmauck con Senapred (2024)*[93]. En el caso, don Franz Schmauck presentó un recurso de protección en contra de la aplicación de la medida disciplinaria de destitución. Uno de los argumentos centrales del recurrente fue que los hechos que se le imputaron (supuesto manejo en estado de ebriedad y uso no autorizado de licencias médicas) no fueron expuestos en conocimiento social por ningún medio, por lo que no se afectó el prestigio del Servicio. En este sentido, indicó que, al no haber trascendido a la sociedad, es imposible considerar su conducta como una falta de observación de la conducta funcionaria o intachable y, por tanto, sería una conducta con implicancia solo a la esfera de lo privado.

Como es posible observar, el recurrente alegó derechamente la calificación que realizó la Administración respecto de su conducta y la valoración que realizó la autoridad respecto de la afectación del prestigio institucional. La Corte de Apelaciones de Santiago rechazó el recurso de protección. La *ratio decidendi* del rechazo se encuentra en el considerando séptimo:

« (…) lo cierto es que los cargos que le fueron formulados al recurrente en el respectivo sumario administrativo -constitutivos de faltas graves al principio de probidad administrativa-, que culminaron con la sanción de destitución, fueron debidamente acreditados en dicho procedimiento, por lo que a la luz de lo previsto en el artículo 125 de la Ley 18.834, es posible colegir que dicha decisión fue adoptada por la autoridad facultada al efecto, en un caso previsto en la ley, con apego a las formalidades legales y a través de un acto suficientemente motivado, lo que descarta cualquier ilegalidad o arbitrariedad en su pronunciamiento(…)[94]»

El razonamiento contenido en el considerando transcrito adscribe a aquello que hemos conceptualizado como Modelo 1 (control enteramente formal). En efecto, la Corte se limitó a revisar aspectos formales, sin entrar a evaluar el contenido de la interpretación normativa realizada por el órgano que impuso la sanción ni la razonabilidad de la calificación de los hechos como infracción a un deber funcionario ¿Es este el modelo de control que queremos?

Conclusiones

La indeterminación normativa del derecho administrativo disciplinario y, en particular, la frecuente utilización de conceptos valorativos, dificulta que los funcionarios puedan prever si determinados comportamientos precisos y concretos son susceptibles de ser castigados. Ello es problemático dado que si los funcionarios no pueden calcular si una conducta infringe o no un deber, la amenaza de la sanción disciplinaria no cumplirá su función de encauzamiento de las conductas.

El rol de los organismos administrativos y judiciales de control del poder disciplinario de la Administración resulta fundamental en un contexto normativo de alta indeterminación. En este trabajo formulamos una propuesta de seis modelos que pretenden explicar cómo pueden operar los mecanismos de control del derecho administrativo disciplinario. Lo anterior, distinguiendo entre (a) modelos que ofrecen un grado bajo de calculabilidad, (b) modelos que ofrecen un grado moderado de calculabilidad y (c) modelos que ofrecen un grado alto de calculabilidad.

Los modelos propuestos en este artículo cumplen dos funciones complementarias. Por un lado, permiten reconstruir cómo operan de hecho las instancias de control. Esta reconstrucción resulta útil para identificar si la práctica administrativa y judicial proporciona condiciones institucionales que favorecen la previsibilidad, y para comparar ambos controles dentro de un mismo marco conceptual. Cuando las dos sedes convergen en un modelo de baja calculabilidad, la práctica refleja

[93] *Schmauck con Senapred* (2024).

[94] *Schmauck con Senapred* (2024).

un entorno de marcada imprevisibilidad: el control se limita a verificar requisitos formales, se amplía el margen de discrecionalidad interpretativa y los funcionarios carecen de información fiable para anticipar las consecuencias de sus decisiones. Si, por el contrario, ambas instancias se ordenan según un modelo de alta calculabilidad, los estándares interpretativos se estabilizan y el sistema ofrece un entorno en el que el agente puede planificar su conducta con un grado razonable de seguridad. La eventual divergencia entre el control administrativo y el judicial revela fricciones institucionales que repercuten directamente sobre la coherencia del régimen disciplinario.

Por otro lado, los modelos constituyen un posible medio para fundamentar decisiones de diseño institucional. Permiten argumentar por qué un determinado control debería desplazarse hacia grados mayores de calculabilidad o, en ciertos ámbitos, por qué podría mantenerse un escrutinio limitado a aspectos formales. Esto facilita ordenar la discusión en torno a razones explícitas (protección del prestigio institucional, igualdad en la aplicación del derecho, coherencia procedimental) y permite identificar qué aspectos fueron efectivamente analizados por la autoridad de control, qué riesgos generaron para la calculabilidad y cuáles fueron los costos de oportunidad asociados al análisis omitido. La estructura propuesta admite, además, graduar las exigencias según la entidad de la sanción: controles formales pueden resultar adecuados para sanciones leves, mientras que sanciones expulsivas exigen un examen sustantivo pleno, con control de criterios interpretativos y precedentes.

Estos modelos son una invitación a repensar cómo se controla el poder disciplinario de la Administración y cómo se debería controlar. En este sentido, estos modelos no pretenden ser más que un insumo teórico para que los operadores revisen sus prácticas y los creadores del derecho diseñen el modelo disciplinario que el derecho administrativo chileno requiere.

Bibliografía citada

Alcaraz, Alexandra (2023). *La infracción administrativa disciplinaria. Análisis de la potestad de instruir sumarios de la Contraloría General de la República*. Rubicon Editores.

Alchourrón, Carlos, & Bulygin, Eugenio. (2021). *Los límites de la lógica y el razonamiento jurídico*. En C. Alchourrón & E. Bulygin (Eds.), *Análisis lógico y derecho* (2.ª ed., 335-360). Centro de Estudios Constitucionales.

Aldunate Ramos, Francisco (2019). *Sumarios y responsabilidad administrativa*. Editorial Libromar.

Ávila, Humberto (2016). *Certainty in law*. Springer.

Barra, Nancy (2005). *Probidad administrativa*, LexisNexis.

Barros Arana, Diego. (1873). *Proceso de Pedro de Valdivia y otros documentos inéditos concernientes a este conquistador*. *Revista de Santiago*, 2, s. p.

Bayón, Juan Carlos (2002). Derecho, convencionalismo y controversia. En Pablo Navarro & María Cristina Redondo (Eds.), *La relevancia del derecho. Ensayos de filosofía jurídica, moral y política* (57-92). Gedisa.

Camacho, Gladys (2018). Marco jurídico para resguardar la probidad en la función pública en Chile, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LXVIII, Número 271, Mayo -Agosto, pp. 763-788.

Cárcamo, Alejandro (2024). *Responsabilidad Administrativa y Procedimientos Disciplinarios*. Ediciones Jurídicas de Santiago.

Castillo Blanco, Federico, & Ildefonso Huertas, Rosa. (2002). La renovación de la dogmática del derecho disciplinario: a propósito de las infracciones y sanciones en el personal estatutario de la seguridad social. *Revista de Administración Pública* 158, 7-50.

Celano, Bruno (2019). *Los derechos en el Estado constitucional*. Palestra.

Celis, Gabriel (2019). *Derecho administrativo disciplinario*. Thomson Reuters.

Chiassoni, Pierlugi (2011). *Técnicas de interpretación jurídica. Breviario para juristas*. Marcial Pons.

Contraloría General de la República. (2012). *Guía metodológica de los deberes funcionarios*. Fiscalía, Unidad de Sumarios.

Delgadillo Gutiérrez, Luis. (1990). *El derecho disciplinario de la función pública*. INAP AC.

Díez, Manuel. (1981). *Manual de Derecho administrativo* (T. I). Plus Ultra.

Diciotti, Enrico (1999). *Interpretazione della legge e discorso razionale*. Giappichelli.

Ferrajoli, Luigi (1995). *Derecho y razón*. Trotta.

García Amado, Antonio (2021). Estándares jurídicos (lex artis, buen padre de familia, persona razonable…): qué son y para qué sirven. En María Pilar García Rubio & José Juan Moreso (Dirs.) & I. Varela Castro (Coord.), *Conceptos multidimensionales del Derecho* (481-496). Reus.

García de Enterría y Martínez-Carande, Eduardo, & Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón. (2011). *Curso de derecho administrativo* (T. II). Civitas.

Gómez González, Rosa (2019). Límites a la discrecionalidad en materia disciplinaria. En particular, los dispuestos por la Contraloría General de la República. En *Desafíos y tendencias de la función pública: actas de las XIII Jornadas de Derecho Administrativo*, M. Guiloff Titiun (coordinador). RF Editores.

Guastini, Riccardo (2014). *Otras distinciones*. Universidad Externado de Colombia.

Kunsemüller Loebenfelder, Carlos (2003). Chile, los principios del procedimiento penal y su aplicación en los procedimientos disciplinarios. *Revue internationale de droit pénal*, 74(3), 821-837.

Lifante, Isabel (2002). Dos sentidos de discrecionalidad. *Doxa*, 25, 413-439.

Montero, Cristian (2015). La responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos: un estudio

introductorio. *Revista de Derecho Público*, (82), Pág. 111–141.
Moreso, José Juan (2001). Principio de legalidad y causas de justificación. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* 24, 525-545.
Navarro, Pablo (2007). La aplicación neutral de los conceptos valorativos. En Paolo Comanducci & Riccardo Guastini (Eds.), *Analisi e Diritto* (39-55). Giappichelli.
Núñez Vaquero, Álvaro (2022). Constitutive rules of precedent: A non-prescriptivist account of *stare decisis*. *Revus*, 46.
Pallavicini Magnere, Julio (2021). *Una revisión epistemológica de la responsabilidad disciplinaria*. Tirant lo blanch.
Pino, Giorgio (2021). *L'interpretazione nel diritto*. Giappichelli.
Rajevic Mosler, Enrique (2013). La probidad como motor de renovación del derecho administrativo chileno. Revista *Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*. N° 13, 2013.
Rajevic Mosler, Enrique (2019). El empleo público en crisis: ideas para salir del marasmo. *Revista Chilena de la Administración del Estado*. N° 1 Primer Semestre 2019.
Reyes, Miguel Angel (2016). *Sumarios administrativos. Teoría y Práctica*. Librotecnia.
Ródenas, Ángeles (2013). Juicios de valor y argumentación jurídica. *Observatório da Jurisdição Constitucional* 6 (1), 89-109.
Silva Horta, Daniel (2024). *Las sanciones disciplinarias. Un análisis funcional*. DER Ediciones.
Taruffo, Michelle (1995). La giustificazione delle decisioni fondate su standards. En Mario Bessone & Riccardo Guastini (Eds.), *La regola del caso: materiali sul ragionamento giuridico* (267-290). CEDAM.
Taruffo, Michelle (2008). *La prueba*. Marcial Pons.
Van Weezel, Alex (2011). *La garantía de tipicidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Thomson Reuters.
Vergara Blanco, Alejandro (2004). Esquema de los principios del Derecho administrativo Sancionador. *Revista de Derecho (Coquimbo)* 11 (2), 137-147.
Zúñiga, Francisco (2013). Bases Constitucionales de la Administración del Estado. En Pantoja, (Dir.), *Tratado Jurisprudencial de Derecho administrativo*, Tomo I. Legal Publishing.

Normativa citada

Decreto N° 100 de 2005 [Ministerio Secretaría General de la Presidencia]. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. 17 de septiembre de 2005. D.O. N° 38.268.
Ley N° 20.584 de 2012. Regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud. 13 de abril de 2012. D.O. N° 40.245.
Ley N° 19.880 de 2003. Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. 22 de mayo de 2003. D.O. N° 36.570.
Decreto N° 338 de 1960 [con fuerza de ley]. Estatuto Administrativo. 05 de abril de 1960. D.O. N° 24.613.
Decreto N° 1-19653 de 2000 [con fuerza de ley]. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. 13 de diciembre de 2001. D.O. N° 37.113.
Decreto N° 1 de 2002 [con fuerza de ley]. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código del Trabajo. 31 de julio de 2002. D.O. N° 37.460.
Decreto N° 29 [con fuerza de ley]. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo. 16 de junio de 2004. D.O. N° 38.112.
Decreto N° 518. Aprueba "Reglamento de Establecimientos Penitenciarios". 22 de mayo de 1998. D.O. N° 36.145.

Jurisprudencia citada

Dictamen N° 81.205 (1972): Contraloría General de la República, de 06 de noviembre de 1972.
Dictamen N° 77.220 (1973): Contraloría General de la República, de 01 de octubre de 1973.
Dictamen N° 73.397 (1975): Contraloría General de la República, de 16 de octubre de 1975.
Dictamen N° 92.613 (1975): Contraloría General de la República, de 22 de diciembre de 1975.
Dictamen N° 93.875 (1975): Contraloría General de la República, de 29 de diciembre de 1975.
Dictamen N° 6.398 (1983): Contraloría General de la República, de 08 de febrero de 1983.
Dictamen N° 5.498 (1983): Contraloría General de la República, de 02 de marzo de 1983.
Dictamen N° 543 (1984): Contraloría General de la República, de 06 de enero de 1984.
Dictamen N° 7.394 (1984): Contraloría General de la República, de 19 de marzo de 1984.
Dictamen N° 29.371 (1985): Contraloría General de la República, de 19 de diciembre de 1985.
Dictamen N° 5.348 (1988): Contraloría General de la República, de 03 de marzo de 1988.
Dictamen N° 14.460 (1988): Contraloría General de la República, de 23 de mayo de 1988.
Dictamen N° 11.964 (1998): Contraloría General de la República, de 01 de abril de 1998.
Dictamen N° 17.536 (1990): Contraloría General de la República, de 19 de junio de 1990.
Dictamen N° 4.832 (1991): Contraloría General de la República, de 21 de febrero de 1991.
Dictamen N° 13.388 (1996): Contraloría General de la República, de 24 de abril de 1996.
Dictamen N° 23.780 (2000): Contraloría General de la República, de 03 de julio de 2000.
Dictamen N° 41.606 (2002): Contraloría General de la República, de 14 de octubre de 2002.
Dictamen N° 56.858 (2005): Contraloría General de la República, de 02 de diciembre de 2005.
Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del inciso primero del artículo 551 y del inciso segundo del artículo 539, ambos del Código Orgánico de Tribunales (2007): Tribunal Constitucional, 31 de julio de 2007 (Rol N° 747-2007). [Inaplicabilidad por inconstitucionalidad].
Dictamen N° 4.725 (2010): Contraloría General de la República, de 26 de enero de 2010.
Dictamen N° 42.372 (2010): Contraloría General de la República, de 28 de julio de 2010.
Dictamen N° 74.188 (2010): Contraloría General de la República, de 10 de diciembre de 2010.
Dictamen N° 52.541 (2012): Contraloría General de la República, de 27 de agosto de 2012.

Dictamen N° 22.747 (2012): Contraloría General de la República, de 19 de abril de 2012.
Dictamen N° 25.021 (2012): Contraloría General de la República, de 02 de mayo de 2012.
Dictamen N° 58.041 (2012): Contraloría General de la República, de 21 de septiembre de 2012.
Dictamen N° 80.193 (2013): Contraloría General de la República, de 05 de diciembre de 2013.
Dictamen N° 82.188 (2013): Contraloría General de la República, de 13 de diciembre de 2013.
Dictamen N° 98.033 (2014): Contraloría General de la República, de 18 de diciembre de 2014.
Dictamen N° E27402 (2025): Contraloría General de la República, de 18 de febrero de 2025.
Ross con Ministerio de Defensa Nacional (2023): Corte Suprema, 13 de enero de 2023, (Rol N° 403721-2023). [Recurso de protección].
Schmauck con Senapred (2024): Corte de Apelaciones de Santiago, 31 de diciembre de 2024 (Rol N° 19.252-2024).