

La ponderación de circunstancias atenuantes en la imposición de la sanción de destitución: análisis de las tesis existentes en el derecho disciplinario chileno

Weighing mitigating circumstances when imposing the sanction of dismissal: an analysis of existing theories in Chilean disciplinary law

Daniela Vargas Barrera*

RESUMEN

Este trabajo aborda la problemática presentada por la jurisprudencia administrativa y judicial respecto a la procedencia de circunstancias atenuantes en aquellos casos que se determine la aplicación de la sanción de destitución. En este escenario, la cuestión central es determinar si la Administración se encuentra obligada a aplicar la sanción legal sin atender a las circunstancias personales y contextuales del funcionario, o si, por el contrario, debe o puede considerar dichas circunstancias en virtud de los principios de proporcionalidad, legalidad y del derecho a un procedimiento racional y justo. Se defiende la tesis intermedia, en tanto dependiendo de los hechos y de las circunstancias concurrentes, no siempre procede la destitución incluso si concurre una de sus causales, pues en tales casos la sanción no cumpliría con su función depurativa de la Administración como sanción expulsiva.

Palabras clave: Destitución administrativa, Circunstancias atenuantes, Principio de Proporcionalidad, Sanciones disciplinarias, Sumario Administrativo.

ABSTRACT

This paper addresses the issues raised by administrative and judicial jurisprudence regarding the admissibility of mitigating circumstances in cases where dismissal is imposed. The central question is whether the Administration is obligated to apply the legal sanction without considering the personal and contextual circumstances of the official, or whether, on the contrary, it must or may consider these circumstances by virtue of the principles of proportionality, legality, and the right to a rational and fair procedure. The intermediate position is defended, arguing that, depending on the facts and circumstances, dismissal is not always warranted even if one of its grounds exists, since in such cases the sanction would not fulfill its purging function within the Administration as an expulsion sanction.

Keywords: Administrative dismissal, Mitigating circumstances, Principle of proportionality, Disciplinary sanctions, Administrative disciplinary proceeding.

* Estudiante de la Universidad Austral de Chile. Correo electrónico: dp.vargasbarrera@gmail.com.

Fecha de recepción: 15/04/2026.

Fecha de aceptación: 08/07/2026.

1. Introducción

El procedimiento administrativo disciplinario y su eventual conclusión constituyen una de las materias del Derecho Administrativo con menor desarrollo doctrinal, limitándose gran parte de los estudios existentes a manuales o guías prácticas, a orientar la actuación del fiscal. Esta falta de sistematización teórica se refleja en la diversidad de criterios que presenta la jurisprudencia y la doctrina en torno a múltiples aspectos del régimen disciplinario, entre ellos, la ponderación de circunstancias modificatorias de la responsabilidad al momento de determinar una sanción.

Dentro de este amplio marco, el presente informe se centra en un aspecto específico y controvertido: la necesidad de que la Administración Pública pondere circunstancias atenuantes al imponer la sanción de destitución. Este problema ha dado lugar a tres tesis principales, desarrolladas progresivamente por la jurisprudencia chilena, cuyas distintas respuestas producen consecuencias jurídicas igualmente diversas. Ello justifica examinar sus fundamentos y determinar cuál de ellas ofrece una solución más coherente al problema planteado.

El informe se estructura de la siguiente manera: (1) En primer lugar, se examinarán las sanciones disciplinarias previstas en el Estatuto Administrativo, precisando su definición, clasificación y, particularmente, las características y causales de la destitución, así como la motivación exigida en los actos administrativos discrecionales que la imponen; (2) en segundo término, se abordará la función de las sanciones disciplinarias, analizando su sentido preventivo, correctivo y depurativo, con el fin de comprender su rol dentro del sistema administrativo y su vinculación con la motivación del acto sancionatorio; (3) posteriormente, se estudiará el principio de proporcionalidad y su conexión con las circunstancias atenuantes, entendido como parámetro que guía y limita el ejercicio de la potestad discrecional en la determinación de la sanción, examinando además la naturaleza, fundamento y enumeración de las atenuantes reconocidas por la doctrina, la jurisprudencia y la Contraloría General de la República; (4) a continuación, se expondrán las tres tesis jurisprudenciales en torno a la aplicación de atenuantes en la sanción de destitución, analizando sus fundamentos y consecuencias prácticas; (5) finalmente, se desarrollarán los argumentos que permiten sostener la preferencia por la tesis intermedia, que admite la ponderación de atenuantes en casos excepcionales y debidamente fundados, para concluir con las consideraciones finales del estudio.

Los primeros apartados tendrán un carácter conceptual y expositivo, pues buscarán precisar las categorías doctrinarias y normativas necesarias para comprender el problema. En cambio, los últimos se orientarán al análisis crítico y valorativo de las posturas existentes, con el fin de justificar una posición propia.

En definitiva, este informe sostiene que la tesis intermedia, que permite la aplicación excepcional y motivada de atenuantes en la sanción de destitución, es la que mejor se ajusta a los principios que rigen el procedimiento administrativo disciplinario, especialmente al de proporcionalidad, y que esta solución resulta más coherente con la función real de las sanciones disciplinarias y con la protección de los derechos del funcionario público, quien en la práctica se encuentra en una posición de desventaja frente a la Administración.

2. Destitución: concepto de sanciones disciplinarias y su motivación

La problemática abordada en el presente informe se inserta en el régimen de las sanciones disciplinarias aplicables a los funcionarios públicos, ámbito en el cual el concepto de sanción ha sido utilizado de manera diversa tanto en el Derecho Administrativo como en la práctica institucional. En efecto, el ordenamiento jurídico chileno no contiene una definición unívoca de sanción disciplinaria, por lo que resulta necesario acudir a la doctrina para delimitar su alcance.

En este sentido, en el presente escrito se entenderá por sanción disciplinaria como «aquella consecuencia prevista por el Ordenamiento Jurídico a fin de reprimir las infracciones cometidas por un funcionario público en su condición de tal» (Castillo e Ildefonso, 2002, pp. 35-36). Esta precisión resulta relevante, pues, como advierte Silva, los tribunales de justicia han utilizado la noción de sanción disciplinaria de forma excesivamente amplia (Silva, 2024, p. 5), al punto de comprenderla como cualquier acto administrativo de gravamen o de contenido desfavorable para su destinatario y ligado a un incumplimiento previo (Casino, 2018, p. 22).

Con todo, el presente análisis se circunscribirá a las sanciones disciplinarias expresamente contempladas en la normativa vigente y, en particular, en el Estatuto Administrativo, cuyo artículo 121 enumera las medidas disciplinarias, conteniendo: censura, multa, suspensión del empleo desde treinta días a tres meses, y destitución. La doctrina ha clasificado estas sanciones atendiendo a si extinguen o no el vínculo jurídico que une al funcionario con la Administración, distinguiendo entre sanciones no expulsivas y sanciones expulsivas respectivamente.

Dentro de este marco, la destitución constituye el ejemplo paradigmático de sanción disciplinaria expulsiva, en cuanto produce la extinción del vínculo existente entre el funcionario y la Administración, y la única de carácter expulsivo contenida en dicho cuerpo normativo.

La destitución es definida en el artículo 125 de la misma ley de la siguiente manera: «La destitución es la decisión de la autoridad facultada para hacer el nombramiento de poner término a los servicios de un funcionario». El artículo continúa señalando las circunstancias que deben concurrir para que proceda la medida, siendo únicamente posible cuando los hechos constitutivos de la infracción vulneren gravemente el principio de probidad administrativa. El artículo finaliza incluyendo un listado de causales (Aguerre, 1998, p. 17) de destitución.

El listado contenido en el artículo es el siguiente:

Ausentarse de la institución por más de tres días consecutivos, sin causa justificada;

Infringir las disposiciones de las letras i), j), k), l) y m) del artículo 84¹;

¹ Números del mencionado artículo 84:

i) Organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración del Estado; dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales, en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la Administración del Estado;

j) Atentar contra los bienes de la institución, cometer actos que produzcan la destrucción de materiales, instrumentos o productos de trabajo o disminuyan su valor o causen su deterioro;

Condena por crimen o simple delito, y

Presentar denuncias falsas de infracciones disciplinarias, faltas administrativas o delitos, a sabiendas o con el ánimo deliberado de perjudicar al o a los sujetos denunciados.

Ejecutar acciones de hostigamiento en contra de cualquier persona que efectúe una denuncia de acuerdo a lo previsto en la ley, o declare como testigo en una investigación administrativa o ante la justicia, afectando su indemnidad o estabilidad en el empleo, su vida o integridad, su libertad o su patrimonio, o que produzca la misma afectación respecto de un miembro de su familia.

En los demás casos contemplados en este estatuto o leyes especiales.

Partiendo de lo anterior, la cuestión que adquiere relevancia no es la definición de la destitución ni sus supuestos habilitantes, sino el estándar de motivación que debe acompañar su imposición, atendido su carácter excepcional, su efecto expulsivo, y los principios que rigen el procedimiento sancionador.

La exigencia de motivación de los actos administrativos es una materia ampliamente desarrollada por la doctrina administrativa, con distintas definiciones propuestas por diversos autores. Encina define la motivación de los actos administrativos como el deber que tienen los órganos de la Administración del Estado de fundar o de explicar sus actuaciones (Encina, 2015, p. 18); Soto Kloss en cambio la define como:

«[L]a exposición formal y explícita de la justificación de la decisión. Es decir, la expresión formal de las atribuciones normativas que le permiten a un sujeto/órgano dictar un acto administrativo, de los antecedentes de hecho y de las razones que dan justificación lógica/racional de la decisión que se adopta, para satisfacer una determinada necesidad pública. En otros términos: la justificación normativa, fáctica y racional que da razón, que fundamenta la decisión, que da cuenta del «por qué» se emite esa decisión, y que sustento sostiene su juridicidad, su conformidad a Derecho» (Soto Kloss, 2010, pp. 367 y 368).

En la práctica, la motivación cumple un rol fundamental como elemento del acto administrativo, en tanto, la falta de esta conlleva la nulidad del mismo, dando pie al control judicial o administrativo del acto (Encina, 2015, p. 19). Uno de los primeros dictámenes de Contraloría que establece esta

k) Incitar a destruir, inutilizar o interrumpir instalaciones públicas o privadas, o participar en hechos que las dañen;

l) Realizar cualquier acto atentatorio a la dignidad de los demás funcionarios. Se considerará como una acción de este tipo el acoso sexual, entendido según los términos del artículo 2º, inciso segundo, del Código del Trabajo, y la discriminación arbitraria, según la define el artículo 2º de la ley que establece medidas contra la discriminación, y

m) Realizar todo acto calificado como acoso laboral en los términos que dispone el inciso segundo del artículo 2º del Código del Trabajo.

consecuencia² es el dictamen 056171N75³, tesis que se mantiene, como se aprecia en un dictamen del año 2008⁴, en el que se señaló:

«Es dable señalar que la ausencia de motivación del acto administrativo, constituye un vicio que recae en un requisito esencial del mismo, ya que, tratándose de actos administrativos discrecionales, como es el caso, la motivación es un elemento necesario para cautelar la juridicidad del acto, acorde con los artículos 6° y 7° de la Constitución Política, y el principio de interdicción de la arbitrariedad, según lo prescrito por el artículo 19, numeral 2, de la misma Carta Fundamental».

Desde esta perspectiva jurisprudencial, tratándose de un acto administrativo discrecional, como lo es el que impone una sanción disciplinaria, la motivación cumple un rol particularmente relevante, pues como destaca Encina «la doctrina asocia el vicio de arbitrariedad del acto administrativo precisamente a los actos discrecionales» (Encina, 2015, p. 41). Por ello, en aquellos casos en que la Administración dispone de un mayor margen de apreciación, se hace especialmente necesario exigir una motivación suficiente que permita verificar que la decisión adoptada es razonable e imparcial, demostrando un correcto ejercicio del poder público, según lo exige el artículo 53 LOCBGAE⁵.

Sin embargo, la vaguedad propia de los conceptos administrativos vuelve a manifestarse en este ámbito. En efecto, la denominada «motivación suficiente» constituye el estándar mínimo para considerar válida una actuación administrativa, pese a que ni la legislación ni la normativa administrativa, legal o infralegal, definen o delimitan su contenido. Esta indeterminación adquiere especial relevancia en materia disciplinaria, pues no se trata de cualquier acto administrativo sancionador, sino de uno que impone la sanción de destitución, esto es, la desvinculación del funcionario público junto con su inhabilitación para desempeñarse en la Administración por un período de cinco años. En este sentido, Soto Kloss señala que:

«[L]a fundamentación ha de ser “suficiente”, en cuanto debe dar razón y dar cuenta exacta del iter o camino lógico/racional que lleva el autor del decreto o resolución a adoptar la decisión, la cual significa dar solución efectiva y concreta a una necesidad pública específica que el legislador ha puesto a su cargo» (Soto Kloss, 2010, p. 369).

Desde esta perspectiva, la exigencia de motivación suficiente se vincula directamente con el carácter discrecional de la potestad sancionadora. Como advierte Aldunate, la discrecionalidad no equivale a arbitrariedad, y en palabras del autor:

«La discrecionalidad consiste en definitiva que la autoridad administrativa tiene amplias facultades para ponderar la mayor o menor gravedad de las faltas y las circunstancias atenuantes o agravantes

² El dictamen resolvió: «Corresponde acoger el reclamo de funcionaria de Gendarmería en cuanto a que el vicio de procedimiento en el proceso calificadorio sería la falta de fundamentación de la resolución del director general al conocer la apelación. por tanto, debe retrotraerse el proceso calificadorio al estado de someterse la apelación a un nuevo examen del jefe del servicio, sin perjuicio de los demás tramites posteriores, debiendo quedar afinado el procedimiento en el plazo de 30 días de recibido por esa institución este oficio».

³ Contraloría General de la República, 19.08.1975, 056171N75.

⁴ Contraloría General de la República, 29.01.2008, 004168N08.

⁵ Ley 18.575, 2001.

que las rodeen, como asimismo para resolver sobre el castigo a aplicar» (Aldunate, 2019, pp. 75-76).

Por lo tanto, cuando la autoridad se encuentra en una situación en que resulta jurídicamente posible optar por la destitución, la motivación del acto que la impone exige algo más que la mera vinculación entre los hechos acreditados en el expediente y la normativa infringida. Dado el carácter excepcional y expulsivo de esta sanción, la decisión requiere un ejercicio especialmente riguroso de la potestad discrecional, que, como advierte la doctrina, considere las demás circunstancias relevantes del caso.

Esta comprensión resultará esencial al momento de justificar la tesis que se adopta en este informe. En efecto, comprender la gravedad de la medida, su impacto sobre los derechos del funcionario y la necesidad de una justificación adecuada permite sentar las bases para analizar la función de las sanciones disciplinarias y, a partir de ella, evaluar si corresponde o no considerar circunstancias atenuantes en su aplicación.

3. Función de las sanciones disciplinarias

Al igual que muchas otras materias del Derecho Administrativo, la función de las sanciones disciplinarias constituye un ámbito escasamente desarrollado por la jurisprudencia y doctrina, con inexistente mención en la normativa correspondiente. Sin embargo, su comprensión adquiere especial relevancia si se analiza desde la perspectiva de la motivación del acto administrativo disciplinario y el contexto específico de su regulación, es decir posibilidad de la imposición de una sanción expulsiva y los fines de la organización que la implementó.

En la jurisprudencia, tanto judicial como administrativa, el tratamiento de esta materia ha sido limitada. La Corte Suprema, en una de las pocas sentencias que aborda expresamente la finalidad de la sanción disciplinaria, señaló que en el caso concreto la sanción se tornó inútil debido a que:

«[S]u principal finalidad es preventivo-represora. En efecto, con ella se persigue el desaliento de futuras conductas ilícitas similares, se busca reprimir la conducta contraria a derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado por la acción del transgresor»⁶.

En cambio, Contraloría entiende que la función de la medida disciplinaria es castigar al funcionario que infringe sus deberes establecidos en el ordenamiento jurídico⁷.

Parte de la doctrina desarrolla esta idea, en particular, Gómez destaca que las sanciones disciplinarias cumplen una doble función. Por un lado, una función retributiva, en cuanto buscan imponer al funcionario una consecuencia proporcional a la magnitud de la falta cometida, castigando el incumplimiento de los deberes propios de su cargo sobre la base de que tales contravenciones pueden eventualmente poner en peligro o dificultar «la propia consecución de los objetivos que justifican la existencia misma de la organización» (Gómez, 2019, pp. 171-172), ya demostrando una necesidad de proporcionar la sanción a lo cometido. Por otro lado, existe una función disuasoria o preventiva, ya que, al conocer los funcionarios la respuesta que la

⁶ Corte Suprema, 13.5.2021, rol 14298-2021.

⁷ Véase Contraloría General de la República, 02.11.1993, 029382N93; 29.12.2008, 061457N08; 02.08.2023, E376048N23.

Administración adopta frente a determinada infracción, se pretende desincentivar la reiteración de conductas similares.

Desde una perspectiva distinta, algunos autores abordan la función de las sanciones a partir de la potestad disciplinaria que las origina. En este sentido, Castillo e Ildefonso la califican como una potestad de «autoprotección», en cuanto que su función es el mantenimiento del orden y la eficacia de la organización interna de la Administración Pública (Castillo e Ildefonso, 2002, pp. 9-10). En la misma línea, Lafuente Benaches sostiene que dicha potestad «se justifica en un poder de coacción que necesita la Administración para proteger su propia organización como titular de la misma frente a determinadas conductas de sus miembros» (Lafuente Benaches, 1996, pp. 16-17).

Del análisis de las definiciones anteriores se desprende que la función de las sanciones disciplinarias admite distintas nociones: una preventiva, otra protectora de la Administración Pública, y una jurídica vinculada al cumplimiento de los deberes del funcionario. Estas nociones son sistematizadas por Silva, quien distingue entre una «función interna», consistente en que las reglas de conducta que rigen a los funcionarios públicos se configuran como verdaderos deberes jurídicos, y una «función externa», orientada a encauzar el comportamiento de los funcionarios hacia el cumplimiento de tales deberes (Silva, 2024, pp. 21-24).

Como advierte Silva, es necesario considerar que los deberes funcionarios no solo tienen una finalidad normativa, sino también formativa, en tanto moldean la conducta de quienes se desempeñan en la Administración, orientándolos hacia aquello que se estima óptimo para el ejercicio de la función pública (Silva, 2024, p. 71). Desde esta perspectiva, dichos deberes pueden sintetizarse en cinco categorías fundamentales⁸:

«(A) de contribuir diligentemente a la satisfacción del interés general; (B) de integridad; (C) de actuar con apego al ordenamiento jurídico; (D) de obediencia jerárquica, y (E) de resguardar el prestigio de la Administración Pública» (Silva, 2024, p. 84).

Respecto a la «función externa» de las sanciones, ésta varía según el tipo de sanción disciplinaria que se aplique, pues las razones que motivan la elección de una sanción no expulsiva frente a una expulsiva difieren profundamente en atención a sus efectos jurídicos en el sujeto pasivo. En el caso de las sanciones no expulsivas, la función se asemeja a la general: alterar o modificar el comportamiento del funcionario infractor, operando sobre su conducta futura y orientándola hacia el cumplimiento de los deberes funcionales (Silva, 2024, p. 170), la preventiva que establece la doctrina anteriormente discutida.

Este paradigma cambia sustancialmente tratándose de las sanciones expulsivas, aquellas en que se extingue el vínculo jurídico entre el funcionario y la Administración, y conllevan su inhabilitación. La doctrina ha desarrollado para ellas una noción que denomina «depurativa», que, en palabras de Silva, «persigue limpiar a la organización de los sujetos que no cumplen sus deberes» (Silva, 2024, p. 174), es decir, entiende las sanciones expulsivas como medidas de carácter depurativo y señala

⁸ Silva hace un exhaustivo trabajo de definir y desarrollar cada uno de estos deberes, en relación con las distintas leyes que los contiene y variadas infracciones que los transgreden, sin embargo, esto no será reproducido en el presente texto, debido a que el análisis se conformará con su enumeración. Más en Silva, 2024, p. 83.

que su aplicación se justifica en dos supuestos: (A) otras sanciones resultan insuficientes o (B) la gravedad de los hechos amerita la expulsión (Silva, 2024, p. 172).

Este último aspecto es el que Silva vincula directamente con el incumplimiento de los deberes al sostener que:

«La sanción disciplinaria expulsiva ha sido reservada por el legislador para aquellos casos en que se considera que el funcionario desobedece deberes de conducta de mayor gravedad, dejándose las sanciones disciplinarias no expulsivas para el resto de los incumplimientos de las reglas de conducta» (Silva, 2024, p. 175).

A partir de lo anterior, el examen de las funciones de las sanciones permite advertir que la elección de la destitución responde a una necesidad específica de la Administración: separar definitivamente del servicio a aquellos funcionarios cuya permanencia resulta incompatible con el adecuado ejercicio de la función pública. Precisamente por ello, su aplicación no puede quedar entregada al mero arbitrio de la autoridad. Es en este punto donde cobra relevancia el principio de proporcionalidad, concebido como el contrapeso normativo que delimita el ejercicio de la discrecionalidad administrativa y orienta la determinación de la sanción adecuada conforme a la gravedad de la infracción y a las circunstancias personales del funcionario.

4. Circunstancias atenuantes en las sanciones disciplinarias

Definida la sanción disciplinaria y expuestos sus aspectos generales, corresponde analizar un elemento esencial de su aplicación, las circunstancias atenuantes, las cuales permiten ajustar la sanción a las particularidades del caso concreto, en resguardo del principio de proporcionalidad.

Como se señaló al inicio del informe, una de las principales menciones de las circunstancias atenuantes en el Estatuto Administrativo es en el artículo 121, el cual dispone que al momento de aplicar una medida disciplinaria se deben tener en cuenta las circunstancias atenuantes o agravantes que arroje el mérito de los antecedentes. Sin embargo, su desarrollo, esto es, su fundamentación, enumeración y aplicación práctica, son materias abordadas mayormente por la doctrina y jurisprudencia, partiendo de su sustento en el principio de proporcionalidad.

4.1. Principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad constituye uno de los principales límites al ejercicio de la potestad disciplinaria. Su función no consiste únicamente en controlar la legalidad de la sanción impuesta, sino también en asegurar que la respuesta disciplinaria guarde correspondencia con la gravedad de la infracción y con las circunstancias que concurren en el caso concreto.

Desde la doctrina, Barnes concibe la proporcionalidad como una prohibición de exceso y la define como el principio constitucional en virtud del cual la intervención pública ha de ser idónea para alcanzar la finalidad perseguida, necesaria al no existir otra medida menos restrictiva de la esfera de libertad de los ciudadanos, y ponderada, en cuanto genera mayores beneficios para el interés general que perjuicios sobre otros bienes, valores o bienes en conflicto como en particular sobre los derechos y libertades (Barnes, 1994, p. 500). Esta concepción permite comprender que la proporcionalidad no se limita a controlar la legalidad de la actuación administrativa, sino que exige

examinar si la intensidad de la medida adoptada resulta justificada en atención a los fines que persigue.

En una línea semejante, Vergara la entiende como la correspondencia entre la infracción y la sanción impuesta, con el fin de impedir que la ley autorice o la autoridad adopte medidas innecesarias o excesivas. En sus palabras, «este principio impone criterios de graduación de las sanciones, basados en diversos criterios, incluso derivados de otros principios, como la intencionalidad, la reiteración, los perjuicios causados, la reincidencia en la misma sanción» (Vergara, 2004, p. 144). Ambas aproximaciones dimensionan el principio como un examen que reconoce expresamente que la determinación de la sanción exige valorar elementos propios del caso concreto, descartando que la sola tipificación de una conducta determine la procedencia de la sanción.

En sentido similar, Cordero sostiene que opera en dos ámbitos, en primer lugar, como límite al legislador al momento de tipificar conductas punibles, determinar su sanción y establecer la autoridad que debe aplicarla y, en segundo lugar, como límite al margen de discrecionalidad que debe tener la autoridad al momento de determinar la sanción aplicable por la comisión de un ilícito administrativo (Cordero, 2014, pp. 259-260).

Así, este principio no solo exige una clasificación de las sanciones según su gravedad, sino también, como destacan Castillo e Ildefonso, permite que frente a un mismo tipo de infracción puedan imponerse sanciones distintas, atendiendo a factores subjetivos que agraven o atenúen el ilícito (Castillo e Ildefonso, 2002, p. 42).

Por su parte, la Corte Suprema ha señalado que la proporcionalidad «apunta a la congruencia entre la entidad del daño provocado por la infracción y el castigo a imponer»⁹, principio relevante en tanto su infracción, es decir la aplicación de una medida disciplinaria cuya gravedad no se justifica por la entidad de la falta, conlleva la calificación del acto administrativo como arbitrario y vulneratorio de la igualdad ante la ley, garantizada en el artículo 19 número 2 de la Constitución¹⁰. Este pronunciamiento resulta particularmente significativo porque reconoce que el control judicial no se limita a verificar la legalidad formal del acto administrativo, sino que alcanza también la razonabilidad de la decisión sancionatoria.

En la misma línea, Contraloría sostiene en diversos dictámenes¹¹ que la autoridad disciplinaria debe velar por la debida proporcionalidad entre la infracción administrativa, los hechos establecidos y la magnitud de la sanción impuesta, atendidos todos los antecedentes que permitan arribar a una conclusión equitativa y sustentada. Asimismo, ha precisado que la ponderación de los hechos y la determinación de la gravedad y grado de responsabilidad corresponde primariamente a los órganos de la Administración activa¹².

En consecuencia, las circunstancias atenuantes actúan como un instrumento que materializa el principio de proporcionalidad en el ámbito disciplinario, al permitir que la actuación de la

⁹ Corte Suprema, 10.12.2009, rol 5830-2009.

¹⁰ Corte Suprema, 2.3.2020, rol 18.823-2019.

¹¹ Véase Contraloría General de la República, 09.10.1997, 032812N97; 17.09.1999, 034263N99; 28.03.2012, 017737N12; 17.02.2023, E313110N23.

¹² Véase Contraloría General de la República, 04.06.2013, 034840N13; 15.12.2022, E288163N22.

Administración del Estado sea apropiada¹³ y, refleje la gravedad real de la conducta y las condiciones personales del infractor, evitando que esta sea excesiva en comparación con otras opciones igualmente válidas para el fin perseguido.

4.2.Enumeración de atenuantes

Como se advirtió, el Estatuto Administrativo no realiza un catálogo de atenuantes o agravantes de la responsabilidad disciplinaria (Villar, 2021, p. 99), limitándose el artículo a reconocer la atenuante de cooperación eficaz y su posterior prohibición expresa en dos casos: (1) cuando resultare procedente la destitución, y (2) cuando se trate de autoridades que desempeñen un cargo de elección popular o de exclusiva confianza de éstos o de la autoridad facultada para efectuar su nombramiento y respecto de cargos de Alta Dirección Pública.

Esta falta del legislador es nuevamente subsanada por la doctrina y jurisprudencia, tanto respecto de la identificación de atenuantes como de su modo de aplicación. Así, Contraloría¹⁴ ha sostenido que, conforme al principio de igualdad, estas circunstancias deben ser aplicadas sin discriminaciones y debidamente justificadas, explicando cómo influyen en la elevación o disminución de la sanción.

En el plano doctrinal, Gómez recopila diversas circunstancias que han sido consideradas como atenuantes en la práctica administrativa, entre ellas: (1) Irreprochable conducta anterior; (2) falta de descripción del cargo; (3) reparación del mal causado; (4) compromiso institucional; (5) colaboración de la investigación; (6) cantidad de trabajo; (7) presión psicológica; (8) falla en sistema informático; y (9) falta de experiencia (Gómez, 2019, pp. 179-182).

A estas se agregan otras reconocidos por Contraloría en distintos dictámenes¹⁵, tales como el error derivado de la complejidad de la labor realizada, y la existencia de una justa causa de error.

No obstante, el hecho de que la jurisprudencia y la doctrina hayan reconocido diversas circunstancias atenuantes no significa existe un consenso de cómo afectaría su aplicación. Su valoración continúa siendo eminentemente casuística, circunstancia que explica tanto la incertidumbre existente en la práctica administrativa como la necesidad de examinar las atenuantes que han sido progresivamente aceptadas.

5. Posiciones doctrinales y jurisprudenciales en materia de aplicación de atenuantes respecto de la sanción de destitución

Comprendidas las materias que influyen en la determinación de una sanción administrativa, se dará paso a la presentación de las posiciones doctrinales y jurisprudenciales que existen en nuestro país al momento de resolver si, al momento de establecer una infracción con una sanción de destitución, son o no aplicables las atenuantes para modificar la gravedad de la medida. Debido a que las tesis

¹³ Romero, 2023, p. 9.

¹⁴ Contraloría General de la República, 05.11.2007, 049731N07.

¹⁵ Véase Contraloría General de la República, 13.09.1974, 067515N74; 22.05.1984, 013760N84; 24.11.1995, 037683N95; 31.12.2013, 086572N13; 04.09.2017, 031982N17.

son contradictorias entre ellas, las consecuencias y beneficios que surgen de estas son sustancialmente distintas.

5.1. Tesis de la prohibición absoluta de atenuantes

La primera tesis, mayoritaria en la jurisprudencia administrativa, sostiene que cuando la ley asigna expresamente una sanción de destitución, la autoridad está obligada a aplicarla sin posibilidad de ponderar circunstancias atenuantes. Esta postura se encuentra afirmada en una extensa línea de dictámenes de Contraloría, cuyo origen se remonta a 1969, donde se indicó que las sanciones propuestas a las autoridades son meras proposiciones que ellas deben ponderar, «a menos que los hechos acreditados tengan asignada una medida disciplinaria específica, en cuyo caso debe aplicarse esa sanción»¹⁶.

De esta interpretación no se desprende una prohibición explícita de aplicar atenuantes, sino una lectura según la cual la voluntad del legislador, al disponer una sanción específica, desplaza la discrecionalidad administrativa e impide toda forma de modulación sancionatoria, siendo la consecuencia lógica, la inhabilitación de las atenuantes.

Y así es reiterado permanentemente¹⁷ por el órgano contralor:

«Cuando la ley asigna una medida disciplinaria específica para determinada infracción, la autoridad administrativa se encuentra en el imperativo de disponerla, no pudiendo ejercer las atribuciones privativas que le permiten determinar aquella que, a su juicio, merecería el comportamiento anómalo observado por la afectada, ni menos ponderar circunstancias que eventualmente pudieran aminorar su responsabilidad funcionaria. En este mismo orden de ideas, conviene precisar que si bien el inciso final [del artículo 121] establece que las medidas disciplinarias se aplicarán tomando en cuenta la gravedad de la falta y las circunstancias atenuantes o agravantes que arroje el mérito de los antecedentes, tal disposición sólo rige para las infracciones que pueden ser sancionadas con cualquiera de las medidas que en dicho precepto se señalan¹⁸, pero no respecto de aquellas faltas administrativas que sólo pueden ser castigadas con una sanción específica fijada por la ley»¹⁹.

El debate recobró fuerza con el incremento de sumarios e investigaciones sumarias por uso indebido de licencias médicas, que Contraloría ha calificado como infracciones graves a la probidad. En instrucciones recientes²⁰ sobre procedimientos disciplinarios, el órgano contralor señaló:

«Al estar asignada por la ley una sanción específica respecto de quienes incurren en infracciones graves al principio de probidad administrativa, quien ejerce la potestad disciplinaria se encuentra en el imperativo de disponerla, sin que pueda aplicar otra medida correctiva, ni analizar las circunstancias que, eventualmente, podrían aminorar la responsabilidad funcionaria de aquellos».

¹⁶ Contraloría General de la República, 02.04.1969, 019307N69.

¹⁷ Véase Contraloría General de la República, 14.06.1973, 045675N73; 29.08.2012, 053223N12; 28.02.2013, 013576N13; 03.01.2014, 000360N14; 24.02.2025, E30538N25.

¹⁸ Argumento reiterado en Contraloría General de la República, 22.11.2011, 072617N11.

¹⁹ Contraloría General de la República, 06.10.2006, 047561N06.

²⁰ Contraloría General de la República Oficio E89569, 2025.

Esta interpretación fue reafirmada por oficio circular del Ministerio de Hacienda²¹, en el que se instruye que acreditada una infracción grave al principio de probidad administrativa «la ley establece de manera imperativa que debe aplicarse la sanción de destitución».

En definitiva, esta tesis genera consecuencias particularmente desfavorables para el funcionario público. Al sostener que la destitución debe aplicarse de manera imperativa, incluso cuando concurren circunstancias que podrían atenuar su responsabilidad, el funcionario queda expuesto a la sanción más gravosa del catálogo, junto con la inhabilitación, cada vez que su conducta sea calificada como infracción grave a la probidad o encuadrada en alguna de las hipótesis del artículo 125 del Estatuto Administrativo.

Esta situación se agrava porque el principio de probidad administrativa ha sido interpretado de manera amplia, permitiendo considerar como falta grave un conjunto muy diverso de comportamientos que no requieren estar expresamente tipificados como conductas antijurídicas, llegando a afirmarse que «casi cualquier incumplimiento funcionario puede ser calificado como falta a la probidad» (Ponce Correa, 2020, p. 164).

De este modo, la autoridad dispone de un margen considerable para calificar los hechos, margen que además carece de límites jurisprudenciales claros, pues incluso en casos donde se ha cuestionado la calificación de la infracción, Contraloría ha optado por no pronunciarse (Silva, 2016, pp. 172-173). En un escenario de tal incerteza, excluir la posibilidad de ponderar atenuantes implica que elementos como la trayectoria funcionaria, la cooperación en la investigación o la reparación del daño quedan completamente fuera de la decisión, y como advierte Pallavicini, esta interpretación tiene como efecto transformar una potestad discrecional en una reglada, eliminando toda ponderación contextual (Pallavicini, 2021, p. 76).

Las consecuencias de esta tesis pueden ilustrarse con un ejemplo. Supóngase el caso de dos funcionarias encargadas de la caja de una farmacia. La primera registra cinco años de servicio y, en una única oportunidad, utiliza transitoriamente dinero de la caja institucional, restituyéndolo íntegramente poco después. La segunda, en cambio, lleva dos años de servicio y realiza la misma conducta de forma reiterada durante un período prolongado. En ambos casos concurren circunstancias atenuantes, como la irreprochable conducta anterior y la inexistencia de un perjuicio económico para la institución. Sin embargo, si ambas conductas son calificadas como una infracción grave al principio de probidad, la tesis prohibitiva conduce a la misma consecuencia jurídica, la destitución y la inhabilitación para desempeñar cargos públicos por cinco años, sin que las diferencias existentes entre ambos casos puedan influir en la determinación de la sanción.

5.2. Tesis de la obligación a proporcionalidad

La segunda tesis plantea que la autoridad administrativa siempre debe aplicar las circunstancias atenuantes, incluso cuando la ley asigne expresamente la sanción de destitución. Se trata de una interpretación que aplica de manera más estricta el artículo 121 del Estatuto y que no admite excepciones al principio de proporcionalidad. Esta postura aparece con mayor fuerza en la jurisprudencia judicial, especialmente en fallos de Corte Suprema y Cortes de Apelaciones, aunque

²¹ Ministerio de Hacienda Oficio Circular N° 20.2025.

también cuenta con respaldo parcial en algunos dictámenes de Contraloría que se apartan de la línea mayoritaria.

La Corte Suprema ha sostenido²² que el control judicial de las potestades disciplinarias incluye la revisión de la razonabilidad de la decisión y del cumplimiento del principio de proporcionalidad, más aún considerando que la regulación de los ilícitos funcionarios es de carácter abierto, indeterminada, e incluso en blanco. En este marco, ha afirmado que la sola calificación de una conducta como infracción grave a la probidad no habilita automáticamente la aplicación de la destitución, por el contrario, la autoridad debe ponderar la gravedad específica del comportamiento y la existencia de factores que puedan mitigar la responsabilidad, de modo tal que, si concurren circunstancias atenuantes, se encuentra obligada a aplicar una sanción que resulte proporcional al hecho y a sus circunstancias²³.

La doctrina ha analizado esta sentencia, estableciendo que la Corte estima que la tipificación normativa plantea una pena ideal atribuible a la infracción, pero que igualmente se deben aplicar las circunstancias fácticas propias del caso concreto, haciendo un disímil entre pena signada y pena aplicada (Ponce Correa, 2020, p. 164).

Esta línea jurisprudencial también se observa en algunas decisiones de la Corte de Apelaciones de Santiago²⁴. En uno de sus fallos, el tribunal reconoce expresamente la existencia de la tesis mayoritaria, pero se aparte de ella, apoyándose en un dictamen de Contraloría según el cual la omisión de ponderar atenuantes constituye una falta de probidad imputable a la propia autoridad. En consecuencia, concluye que, cualquiera sea la infracción que se pretende sancionar, la autoridad debe necesariamente evaluar las circunstancias que modifiquen la responsabilidad.

En otro fallo²⁵, la misma Corte refuerza esta tesis, agregando que la falta de consideración de las atenuantes vulnera el deber de motivación, especialmente cuando se aplica la sanción más grave del régimen disciplinario. Así, sostiene que la resolución sancionatoria no solo debe justificar la existencia y gravedad de la infracción, sino además demostrar la razonabilidad y proporcionalidad de la sanción impuesta, considerando las circunstancias del caso en concreto. Según la interpretación que realiza del artículo 123 inciso segundo, no basta con acreditar una vulneración al principio de probidad, es necesario que esta sea grave, y esa calificación sólo puede fundarse en una evaluación exhaustiva de los antecedentes, incluyendo las atenuantes del caso.

Aunque de manera minoritaria, esta posición también tiene acogida en la jurisprudencia administrativa. Un dictamen²⁶ de Contraloría sostiene que:

²² Existen varias otras sentencias que se apegan a la tesis (ej. CS rol 141520-2022 consid. octavo), sin embargo, estas se satisfacen con decir que sí debieron considerarse las atenuantes específicas al caso sin realizar mención al principio de proporcionalidad. En cambio, la sentencia citada se hace cargo de justificar la necesidad de ponderar la atenuante.

²³ Corte Suprema, 2.3.2020, rol 18823-2019.

²⁴ Corte de Apelaciones de Santiago, 8.4.2025, rol PROT 17944-2024.

²⁵ Corte de Apelaciones de Santiago, 25.3.2025, rol PROT 17935-2024.

²⁶ Existen varios dictámenes referidos a ausencias o atrasos reiterados, sin causa justificada, en los que se aceptó la aplicación de atenuantes, sin embargo, estos parecen ser por una interpretación que se realiza a un

«Cuando la autoridad administrativa, llamada a ejercer la potestad disciplinaria, no lo hace debiendo hacerlo, no solo está amparando o encubriendo al funcionario infractor, sino que está incurriendo en una grave omisión y en una torcida utilización de sus facultades, lo que, evidentemente importa una falta de probidad, pues ésta 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»²⁷.

La tesis obligatoria es claramente más favorable para el funcionario, ya que mantiene abierta la posibilidad de que la sanción sea modulada conforme a sus circunstancias personales, su trayectoria o su grado de cooperación, asegurando un justo y racional procedimiento²⁸.

Sin embargo, también genera consecuencias relevantes para la Administración, al obligar a aplicar atenuantes incluso en casos donde la gravedad de los hechos puede exigir la desvinculación por razones institucionales, afectando la eficacia depurativa de la destitución y pudiendo proyectar hacia la ciudadanía la imagen de una Administración incapaz de reaccionar adecuadamente frente a infracciones graves.

Volviendo al ejemplo de las dos funcionarias encargadas de la caja, esta tesis conduciría a que ninguna pudiera ser destituida. Tanto la primera, que incurrió en la conducta en una única oportunidad, como la segunda, que la ejecutó de forma reiterada durante un período prolongado, se beneficiarían de la circunstancia atenuante de irreprochable conducta anterior, lo que obligaría a la autoridad a sustituir la destitución por una sanción de menor entidad.

5.3. Tesis intermedia o excepcional

La tercera tesis se sitúa en una posición intermedia entre la inaplicabilidad absoluta de atenuantes y la exigencia de ponderarlas en todos los casos. Conforme a esta postura, cuando la ley asigna una sanción específica, la autoridad administrativa, en principio, se encuentra obligada a aplicarla. Sin embargo, existe un margen excepcional que permite, en virtud de la potestad disciplinaria, sustituir la sanción expulsiva por una de menor entidad, siempre que ello se realice mediante un acto administrativo debidamente fundado. De esta manera, no se elimina la regla general de aplicación estricta de la sanción legal, pero se reconoce un espacio limitado para modularla en atención a circunstancias atenuantes particularmente relevantes.

Esta tesis adquiere mayor desarrollo en la jurisprudencia judicial. La Corte de Apelaciones de Santiago²⁹, en un fallo especialmente relevante, identifica expresamente las tres posturas existentes y declara que comparte la tesis intermedia, en cuanto permite excepcionalmente apartarse de la regla general de inaplicabilidad de atenuantes. El tribunal sostiene que la autoridad sí puede rebajar la sanción a una no expulsiva cuando concurren circunstancias atenuantes que lo justifiquen, destacando, además, que de acuerdo con el artículo 139 del Estatuto, tales circunstancias deben constar en el informe evacuado por el fiscal.

artículo especial respecto a esta causal de destitución, por lo que no será materia de análisis en este informe. Más en Contraloría General de la República, 17.02.2023, E313110N23.

²⁷ Contraloría General de la República, 14.11.2000, 043507N00.

²⁸ Contraloría General de la República, 11.01.2007, 001713N07.

²⁹ Corte de Apelaciones de Santiago, 14.11.2024, rol PROT 13095-2024.

Diversos dictámenes de Contraloría³⁰ han reconocido esta facultad de manera explícita. No obstante, en los casos en que se le menciona, se trata de situaciones donde la autoridad optó por no ejercerla. Sin embargo, existe un dictamen en el cual el órgano contralor realiza un análisis de las materias y alcancen que pretende realizar este informe, decidiendo:

«Es oportuno recordar que la referida sanción disciplinaria de destitución implica que el funcionario afectado no puede volver a prestar servicios en algún Organismo de la Administración Pública, sino una vez transcurridos, en términos generales, 5 años desde su aplicación, y mediando, además, decreto supremo de rehabilitación.

Por tal razón, atendida la magnitud de los efectos jurídicos y de hecho que genera dicha medida, para que pueda ser legítimamente aplicada, es exigible que del mérito del sumario, una vez ponderadas las circunstancias atenuantes y/o agravantes, aparezca indubitada e irrefutablemente que no existe otra sanción que sea correspondiente a la falta funcionaria; es decir, que la única medida sancionatoria que puede ser ordenada atendida la entidad de la acción indebida, es el alejamiento del servicio»³¹.

6. Razones para preferir la tesis intermedia

Como se expuso en la introducción, el presente informe sostiene que, aun cuando la ley asigne una sanción específica, especialmente la destitución, de manera excepcional y debidamente fundada es jurídicamente posible sustituirla por una medida no expulsiva. Esta postura corresponde a la denominada tesis intermedia, cuya preferencia se funda en su mayor compatibilidad con la realidad práctica del procedimiento disciplinario y los elementos analizados en los apartados anteriores: los principios del procedimiento, la inseguridad derivada de la amplitud del concepto de probidad, la función de las sanciones y el deber de motivación reforzada que pesa sobre las decisiones disciplinarias.

6.1. Compatibilidad con los principios

En primer lugar, la tesis intermedia permite conciliar las tensiones que una de las posiciones presenta en relación con los principios del procedimiento administrativo sancionador, especialmente el principio de proporcionalidad. La tesis prohibitiva ha sido reiteradamente cuestionada por los tribunales, recientemente en casos vinculados al uso indebido de licencias médicas.

En dichos casos, la Administración aplicó la destitución de forma automática, sin ponderar circunstancias relevantes como la irreprochable conducta anterior, extensos años de servicio (dieciséis³² y doce años³³, respectivamente), calificaciones en Lista 1 y la colaboración prestada durante la investigación. Las Cortes, aún reconociendo la existencia de la tesis sostenida por

³⁰ Véase Contraloría General de la República, 12.12.2012, 077240N12; 18.12.2014, 097968N14; 05.02.2015, 009869N15.

³¹ Contraloría General de la República, 11.01.2007, 001713N07.

³² Corte de Apelaciones de Concepción, 3.12.2025, rol PROT 4919-2025.

³³ Corte de Apelaciones de Concepción, 5.12.2025, rol PROT 4420-2025.

Contraloría y seguida por la autoridad en el sumario³⁴, estimaron que la potestad sancionadora no queda exenta del control de proporcionalidad y razonabilidad, declarando ilegales y arbitrarias las sanciones impuestas precisamente por la ausencia de un juicio de proporcionalidad.

Estos fallos evidencian que la tesis prohibitiva no solo resulta problemática desde un punto de vista teórico, sino que fracasa en la práctica, al generar decisiones que terminan siendo invalidadas por no ajustarse a las normas legales, que exigen que el dictamen fiscal debe contener la anotación de las circunstancias atenuantes o agravantes.

6.2. Inseguridad jurídica del concepto de probidad

Una segunda razón para preferir la tesis intermedia se vincula con la amplitud e indeterminación del concepto de probidad administrativa, que constituye una de las principales causales de destitución. A lo largo de la práctica administrativa, la infracción grave a la probidad ha sido utilizada para sancionar conductas de diversa naturaleza y gravedad³⁵ desde: uso indebido de licencias médicas³⁶; el uso indebido de bienes institucionales³⁷; deficiencias en la supervisión jerárquica³⁸; agresiones físicas entre funcionarios³⁹; hasta hechos que derivan en investigaciones penales de extrema gravedad⁴⁰.

Pese a esta diversidad, la tesis prohibitiva conduce siempre a la misma consecuencia, la destitución con inhabilitación, sin posibilidad de matizar la respuesta sancionatoria. Ello implica que la calificación de la conducta queda entregada a una amplia discrecionalidad de la autoridad, mientras que la determinación de la sanción se vuelve rígida e inmodificable, generando un escenario grave de inseguridad jurídica para el funcionario.

La existencia de un espacio para ponderar atenuantes, como establece la tesis intermedia, permite mitigar los efectos severos derivados de esa indeterminación, evitando que tipos abiertos conduzcan automáticamente a la sanción más gravosa del Estatuto. La ponderación excepcional de atenuantes operaría como un mecanismo de contención frente a la amplitud del poder de calificación administrativa.

³⁴ Curiosamente en la sentencia del caso con la funcionaria con 16 años de servicio, la Municipalidad menciona que «La destitución (artículo 72 letra b) Ley 19.070) fue impuesta por ser la sanción legal específica a aplicar en caso de falta grave a la probidad, y el Alcalde resolvió no ejercer la potestad disciplinaria de rebajarla». Por lo que, si bien luego parecen adscribirse a la tesis prohibitiva, al nombrar el dictamen que la desarrolla, presentó la posibilidad que mantiene la autoridad de ponderar atenuantes, parecida a las justificaciones de la tesis intermedia.

³⁵ Para una exhaustiva lista y análisis de hechos entendidos como infracciones graves a la probidad revisar SILVA, 2016, pp. 165-169.

³⁶ Contraloría General de la República, 02.06.2025, E89569N25.

³⁷ Contraloría General de la República, 04.01.2007, 000547N07.

³⁸ Contraloría General de la República, 13.05.2009, 024970N09.

³⁹ Contraloría General de la República, 11.02.2002, 006100N02.

⁴⁰ Contraloría General de la República, 26.11.2013, 077441N13.

6.3. Coherencia con la función depurativa

Ahora bien, podría pensarse que estos argumentos justificarían optar por la tesis obligatoria, en cuanto también permite considerar atenuantes. Sin embargo, esta conclusión no resulta correcta si se atiende a la función propia de la destitución dentro del régimen disciplinario.

Como se explicó anteriormente, las sanciones disciplinarias no persiguen una finalidad meramente preventiva, sino que buscan proteger los deberes funcionarios y asegurar el correcto funcionamiento de la Administración. En el caso de la destitución, su función es eminentemente depurativa, es decir, separar del servicio a aquellos funcionarios cuya permanencia compromete gravemente la integridad, el prestigio o la confianza pública en la Administración.

La tesis intermedia permite que esta función se cumpla adecuadamente, reservando la destitución para aquellos casos en que resulta estrictamente necesaria. Ello puede ilustrarse con dos situaciones extremas que, bajo una lectura formal, podrán dar lugar a la misma sanción: por un lado, y ocupando el ejemplo dado anteriormente, la infracción al resguardo de dineros públicos; por otro, hechos que dan origen a investigaciones penales de extrema gravedad, como actos de tortura o delitos sexuales cometidos por funcionarios públicos.

Aun cuando en ambos supuestos pudieran concurrir circunstancias atenuantes como la irreprochable conducta anterior, solo en el segundo escenario la permanencia del funcionario resulta estructuralmente incompatible con la función pública, atendida la naturaleza de los bienes jurídicos comprometidos y el impacto irreversible que tales conductas generan sobre la confianza, legitimidad e integridad de la Administración. En cambio, en el primer caso, si bien existe una infracción relevante al deber de probidad, esta no necesariamente exige la expulsión del funcionario para satisfacer la función depurativa de la sanción, pudiendo dicha finalidad alcanzarse mediante medidas disciplinarias menos gravosas, como una multa y el traslado del funcionario a una unidad que no signifique la custodia de dinero.

Cuando las atenuantes permiten concluir que la aplicación de la destitución sería desproporcionada, la rebaja de la sanción resulta consistente con la finalidad del régimen disciplinario, permitiendo sancionar la infracción desde una perspectiva preventiva y correctiva sin recurrir necesariamente a la expulsión.

6.4. Diferencia entre ponderar y aplicar atenuantes

Este punto se vincula directamente con la distinción entre ponderar y aplicar atenuantes. La tesis obligatoria exige aplicar las atenuantes en todo caso en que concurren, lo que implica necesariamente la modificación de la sanción con independencia del peso real que dichas circunstancias tengan en el caso concreto. La tesis intermedia, en cambio, exige ponderarlas, esto es, analizarlas y evaluarlas atendiendo a su intensidad, relevancia y relación con los hechos acreditados.

Ello se aprecia con claridad, por ejemplo, al comparar la irreprochable conducta anterior de un funcionario que ha desempeñado el cargo por un breve periodo, como serían seis meses, con la de otro que ha prestado servicios por más de diez años. Si se adopta la tesis obligatoria, ambos supuestos deberían producir idénticos efectos por el solo hecho de concurrir formalmente la

circunstancia, aun cuando resulta evidente que su significado y peso jurídico son sustancialmente distintos.

En un funcionario con un breve período de desempeño, dicha circunstancia tiene un valor limitado, pues no permite inferir una trayectoria consolidada ni un comportamiento sostenido en el tiempo. En cambio, tratándose de un funcionario con una extensa carrera funcionaria, la irreprochable conducta anterior adquiere un peso jurídico significativamente mayor, al reflejar un cumplimiento prolongado y consistente de los deberes del cargo, de modo que la infracción aparece como un hecho aislado y no como una pauta de conducta.

La tesis intermedia permite reconocer que las atenuantes no tienen un valor homogéneo, sino que debe apreciarse en función del tiempo de servicio, la trayectoria funcionaria y el contexto en que se produce la infracción. De este modo, la mera existencia de una circunstancia atenuante no conduce automáticamente a la rebaja de la sanción, sino que solo lo hará cuando, tras su ponderación, se concluya que la imposición de la destitución resulta desproporcionada en atención al mérito del procedimiento.

Esta distinción entre ponderar y aplicar constituye, precisamente, el criterio que permite compatibilizar el principio de proporcionalidad con la existencia de sanciones legalmente determinadas.

6.5.Armonización con el deber de motivación reforzada

Finalmente, la tesis intermedia se ajusta de manera más coherente al deber de motivación reforzada que rige en materia disciplinaria. Mientras la tesis prohibitiva reduce la motivación a la constatación de la infracción, la tesis intermedia obliga a la autoridad a justificar por qué la destitución resulta adecuada en el caso concreto o, excepcionalmente, por qué procede otra sanción.

A modo ilustrativo, en el caso presentado a lo largo de las tesis, la infracción al desempeño de funciones de caja, una motivación acorde con la tesis intermedia debería hacerse cargo, entre otros aspectos, de la duración y reiteración de la conducta, del perjuicio causado al servicio, de la trayectoria funcionaria del infractor, y de la posibilidad real de corrección mediante sanciones menos gravosas. Solo tras este análisis sería jurídicamente sostenible concluir que la destitución resulta indispensable para resguardar el interés público, o bien que su imposición resulta desproporcionada y que corresponde, de manera excepcional, aplicar una sanción distinta. Este ejercicio argumentativo constituye precisamente el contenido mínimo de la motivación reforzada exigida por la doctrina y la jurisprudencia.

De este modo, la motivación deja de ser un trámite formal y pasa a integrar efectivamente el mérito del procedimiento, evitando que la potestad disciplinaria se transforme en una facultad reglada y asegurando un ejercicio racional, controlable y jurídicamente legítimo de la discrecionalidad administrativa.

7. Conclusiones

El análisis realizado en el presente trabajo tuvo por objeto abordar una problemática que no ha recibido un tratamiento sistemático en la doctrina nacional, procurando identificar la interpretación

que mejor se ajusta a la naturaleza de la Administración Pública y al ejercicio de su potestad disciplinaria. A partir de lo expuesto, es posible formular las siguientes conclusiones:

Del examen del marco normativo, doctrinal y jurisprudencial aplicable se desprende que la determinación de las sanciones disciplinarias debe efectuarse en armonía con los principios de proporcionalidad y razonabilidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 121 del Estatuto Administrativo y en el artículo 18 de la Ley N° 18.575. En consecuencia, la potestad disciplinaria no puede ejercerse prescindiendo de las circunstancias particulares que rodean cada caso.

La tesis que excluye absolutamente la consideración de circunstancias atenuantes frente a infracciones sancionadas con destitución resulta insuficiente, en tanto desconoce el deber de proporcionalidad en la graduación de las sanciones y transforma la potestad disciplinaria en una facultad prácticamente reglada, especialmente problemática en un contexto en que la calificación de la falta de probidad presenta contornos amplios y criterios poco uniformes.

Tampoco la tesis que exige considerar y aplicar necesariamente las circunstancias atenuantes ofrece una solución adecuada, ya que puede conducir a privar a la autoridad de toda posibilidad de imponer la destitución aun en casos en que la gravedad de los hechos haga incompatible la permanencia del funcionario con el adecuado funcionamiento del servicio. De esta forma, se corre el riesgo de afectar las funciones depurativa que justifican la existencia de dicha sanción dentro del régimen disciplinario.

La tesis intermedia constituye la interpretación más coherente con la estructura del sistema disciplinario, pues permite reconocer la relevancia jurídica de las circunstancias atenuantes sin desconocer la decisión legislativa de asociar determinadas conductas a la sanción de destitución.

En este sentido, la destitución debe reservarse para aquellos casos en que la permanencia del funcionario comprometa de manera grave los deberes inherentes a la función pública o los fines que persigue el servicio. Ello evita que la aplicación de tipos disciplinarios amplios o indeterminados conduzca automáticamente a la imposición de la máxima sanción, exigiendo en cambio una evaluación fundada de las circunstancias concurrentes.

La distinción entre ponderar y aplicar circunstancias atenuantes adquiere especial relevancia. Mientras la ponderación es siempre exigible como parte del deber de motivación reforzada que pesa sobre la autoridad administrativa, la aplicación solo procede cuando las particularidades del caso revelan una desproporción manifiesta entre la gravedad de la conducta y la sanción prevista.

Con todo, la cuestión dista de encontrarse completamente resuelta. La admisión de una tesis intermedia abre nuevas interrogantes que requieren un desarrollo doctrinal y jurisprudencial más profundo. Entre ellas destacan la necesidad de determinar si es posible identificar un catálogo relativamente estable de circunstancias atenuantes en materia disciplinaria; los criterios conforme a los cuales dichas circunstancias deben ser ponderadas; la intensidad o valor que corresponde atribuirles al momento de influir en la decisión sancionatoria; y, especialmente, el papel que pueden desempeñar las circunstancias agravantes en este mismo proceso de individualización de la sanción.

En consecuencia, el presente trabajo no pretende clausurar el debate, sino contribuir a su desarrollo. La construcción de criterios más precisos sobre la valoración de circunstancias atenuantes y

agravantes constituye una tarea pendiente para la doctrina y la jurisprudencia, especialmente considerando la necesidad de compatibilizar la proporcionalidad de las sanciones con las finalidades preventivas y depurativas propias del régimen disciplinario de la Administración Pública.

Bibliografía

AGUERREA MELLA, PEDRO GREGORIO (1998). «La sanción disciplinaria de destitución y sus problemas actuales», *Revista Chilena de Derecho* (25 Especial), pp. 17-26.

ALDUNATE RAMOS, FRANCISCO JAVIER (2019). *Sumarios y Responsabilidad Administrativa*, Santiago: Editorial Libromar SpA.

BARNES, JAVIER (1994). «Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario», *Revista de Administración Pública* (135), pp. 495-535, <https://doi.org/10.18042/cepc/rap>.

CASINO RUBIO, MIGUEL (2018). *El concepto constitucional de sanción administrativa*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

CASTILLO BLANCO, FEDERICO E 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), pp. 7-49, <https://doi.org/10.18042/cepc/rap>.

CORDERO QUINZACARA, EDUARDO (2010). «Las normas administrativas y el sistema de fuentes», *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte* (17, 1), pp. 21-50, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-97532010000100002>.

CORDERO QUINZACARA, EDUARDO (2014). *Derecho Administrativo Sancionador: bases y principios en el derecho chileno*, Santiago: Thomson Reuters.

ENCINA, JUAN ANDRÉS (2015). *Motivación de los actos administrativos*, Santiago: Editorial Librotecnia.

GÓMEZ GONZALES, ROSA FERNANDA (2019). «Límites a la Discrecionalidad en Materia Disciplinaria». En: Guiloff Titun, Matías (coordinador), *Desafíos y tendencias de la función pública: Actas de las XIII Jornadas de Derecho Administrativo*, Santiago: RF Editores, pp. 166-194.

LAFUENTE BENACHES, MARÍA MERCEDES (1996). *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos de la Administración del Estado*, Valencia: Tirant lo Blanch.

OJEDA OJEDA, BERNARDO (2009). *Manual práctico sobre sumarios administrativos. Tercera edición*, Santiago: Editorial Jurídica ConoSur.

PALLAVICINI MAGENÈRE, JULIO (2021). *Una revisión epistemológica de la responsabilidad disciplinaria*, Valencia: Tirant lo Blanch.

PONCE CORREA, PATRICIO (2020). «Proporcionalidad en la aplicación de sanciones por faltas graves a la probidad administrativa. Comentario a la sentencia de la Corte Suprema Leal Condeza con Junta Nacional de Jardines Infantiles, rol 18823-2019, 2 de marzo de 2020», *Revista Jurídica Digital (UANDES)* (4, 1), pp. 160-166.

ROMERO MUNIZAGA, PABLO (2023). «El vicio de falta de proporcionalidad en la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República», *Revista de Derecho Aplicado LLM UC* (11), <https://doi.org/10.7764/rda.11.53501>.

SILVA HORTA, DANIEL (2024). *Las sanciones disciplinarias. Un análisis funcional*, Santiago: Der Ediciones.

SILVA HORTA, DANIEL (2016). «La destitución por infracción grave a la probidad administrativa en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República», *Revista de Derecho* (29, 2), pp. 157-173, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502016000200007>.

SOTO KLOSS, EDUARDO (2010). *Derecho Administrativo: Temas fundamentales. (2º edición)*, Santiago: Legal Publishing Chile.

VERGARA BLANCO, ALEJANDRO (2004). «Esquema de los principios del derecho administrativo sancionador», *Revista de Derecho Coquimbo*, (11, 2), pp. 137-147, <https://doi.org/10.22199/S07189753.2004.0002.00008>.

VILLAR BORDONES, GONZALO (2021). *Manual Práctico sobre sumarios e investigaciones sumarias*, Santiago: Editorial Libromar.

Jurisprudencia

Contraloría General de la República, 2.4.1969, rol 019307N69.

Contraloría General de la República, 14.6.1973, rol 045675N73.

Contraloría General de la República, 13.9.1974, rol 067515N74.

Contraloría General de la República, 19.8.1975, rol 056171N75.

Contraloría General de la República, 22.5.1984, rol 013760N84.

Contraloría General de la República, 2.11.1993, rol 029382N93.

Contraloría General de la República, 24.11.1995, rol 037683N95.

Contraloría General de la República, 9.10.1997, rol 032812N97.

Contraloría General de la República, 17.9.1999, rol 034263N99.

Contraloría General de la República, 14.11.2000, rol 043507N00.

Contraloría General de la República, 11.2.2002, rol 006100N02.

Contraloría General de la República, 6.10.2006, rol 047561N06.

Contraloría General de la República, 4.1.2007, rol 000547N07.

Contraloría General de la República, 11.1.2007, rol 001713N07.

Contraloría General de la República, 5.11.2007, rol 049731N07.

Contraloría General de la República, 29.1.2008, rol 004168N08.

Contraloría General de la República, 29.12.2008, rol 061457N08.

Contraloría General de la República, 13.5.2009, rol 024970N09.

Contraloría General de la República, 22.11.2011, rol 072617N11.

Contraloría General de la República, 28.3.2012, rol 017737N12.

Contraloría General de la República, 29.8.2012, rol 053223N12.

Contraloría General de la República, 12.12.2012, rol 077240N12.

Contraloría General de la República, 28.2.2013, rol 013576N13.

Contraloría General de la República, 4.6.2013, rol 034840N13.

Contraloría General de la República, 26.11.2013, rol 077441N13.

Contraloría General de la República, 31.12.2013, rol 086572N13.

Contraloría General de la República, 18.12.2014, rol 097968N14.

Contraloría General de la República, 5.2.2015, rol 009869N15.

Contraloría General de la República, 4.9.2017, rol 031982N17.

Contraloría General de la República, 15.12.2022, rol E288163N22.

Contraloría General de la República, 17.2.2023, rol E313110N23.

Contraloría General de la República, 2.8.2023, rol E376048N23.

Contraloría General de la República, 24.2.2025, rol E30538N25.

Contraloría General de la República, 14.4.2026, rol E89569N25.

Corte de Apelaciones de Santiago, 14.11.2024, rol 13095-2024.

Corte de Apelaciones de Santiago, 25.3.2025, rol 17935-2024.

Corte de Apelaciones de Santiago, 8.4.2025, rol 17944-2024.

Corte de Apelaciones de Concepción, 3.12.2025, rol 4919-2025.

Corte de Apelaciones de Concepción, 5.12.2025, rol 4420-2025.

Corte Suprema, 10.12.2009, rol 5830-2009.

Corte Suprema, 2.3.2020, rol 18823-2019.

Corte Suprema, 13.5.2021, rol 14298-2021.