

Elementos esenciales del debido proceso en el derecho administrativo sancionador disciplinario

Una lectura desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Essential Elements of Due Process in Disciplinary Administrative Law:

A Reading from the Case Law of the Chilean Constitutional Court

*José Francisco Leyton Jiménez**, *Lino Rizzo Díaz***

RESUMEN

El presente trabajo analiza los elementos esenciales del debido proceso aplicables al procedimiento administrativo disciplinario a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional chileno (TC). Se sostiene que el TC ha construido un estándar conforme al cual el debido proceso disciplinario no se agota en la ritualidad, con una dimensión sustantiva que impone obligaciones concretas a la Administración. A través del examen sistemático de los componentes del debido proceso (derecho a defensa, plazo razonable, juez imparcial, igualdad de armas, derecho a la prueba, presunción de inocencia, tipicidad, proporcionalidad y derecho al recurso) se concluye que las garantías del artículo 19 N° 3 de la Constitución operan como una macrogarantía que irradia a todo procedimiento sancionatorio, incluido el disciplinario, con independencia de su naturaleza administrativa. Se examina, además, la delimitación entre la acción de inaplicabilidad y la acción de protección como vías de control judicial diferenciadas, pero correlacionadas.

Palabras clave: debido proceso, derecho administrativo sancionador, potestad disciplinaria, Tribunal Constitucional, sumario administrativo.

ABSTRACT

This paper analyzes the essential elements of due process applicable to administrative disciplinary proceedings, drawing on the case law of the Chilean Constitutional Court (TC). It argues that the TC has developed a standard under which disciplinary due process does not amount to mere ritual

Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile. Magíster en Derecho, mención Derecho Público, por la Universidad de Chile. Magíster en Derecho Penal por la Universidad de Talca. Doctor en Derecho por la Universidad de Chile. Relator del Tribunal Constitucional. Correo electrónico: joseleytonj@yahoo.es

Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Derecho Penal por la Universidad de Talca. Magíster en Pensamiento Contemporáneo: Filosofía y Pensamiento Político por la Universidad Diego Portales. Relator del Tribunal Constitucional. Correo electrónico: lino.rizzo@mail.udp.cl

Fecha de recepción: 23/04/2026.

Fecha de aceptación: 14/07/2026.

compliance, with a substantive dimension that imposes concrete obligations on the Administration. Through a systematic examination of the components of due process (right to defense, reasonable time, impartial adjudicator, equality of arms, right to evidence, presumption of innocence, legality of offenses, proportionality, and right to appeal) it concludes that the guarantees of Article 19 No. 3 of the Constitution operate as an overarching guarantee that irradiates every punitive procedure, including disciplinary ones, regardless of their administrative nature. It further examines the delimitation between the action of inapplicability and the constitutional protection action as distinct yet closely correlated avenues of judicial review.

Keywords: due process, administrative sanctioning law, disciplinary power, Constitutional Court, disciplinary proceedings.

1. Introducción

El procedimiento administrativo disciplinario ha ocupado históricamente una posición que podría denominarse como marginal en el sistema de garantías procesales, al menos en una comparación frente al proceso penal. Esta imagen de «pariente pobre» de las sanciones, evocada en un voto de minoría del Tribunal Constitucional en la STC Rol N° 3056-16¹, captura con precisión una realidad institucional persistente: los procesos mediante los cuales la Administración investiga, acusa y sanciona a sus propios funcionarios han tendido a ser concebidos como mecanismos de gestión interna, ajenos al pleno rigor garantístico que caracteriza al proceso penal.

Esta presunta marginalidad no es casual, sino que refleja una controversia doctrinaria de larga data: ¿resulta extrapolable el concepto de debido proceso legal, concebido para la función judicial, al ámbito de la Administración? Como ha sistematizado Harris Moya (2017, pp. 2-4), mientras un sector de la doctrina descarta su aplicabilidad invocando la autotutela ejecutiva de la Administración o la ausencia estructural de independencia e imparcialidad en su seno, otro sector la defiende, aunque con divergencias sobre si las garantías emanan del carácter «básico» de la Ley N° 19.880 o deben determinarse caso a caso conforme a su naturaleza supletoria. El procedimiento disciplinario, en particular, se sitúa en el punto más álgido de esta tensión: por un lado, es un ejercicio del *ius puniendi* estatal que afecta derechos fundamentales del funcionario; por otro, se desarrolla en el seno de una organización jerarquizada en que la misma entidad investiga, acusa, juzga y sanciona.

Frente a esta controversia, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) ha avanzado entregando nociones que permiten situar los elementos básicos del debido proceso. En más de 45 años de evolución jurisprudencial ha desentrañado el significado de las garantías del artículo 19 N°

¹ La referencia es la siguiente del voto disidente para la STC Rol N° 3056-16: «13. Que, finalmente, todos los procedimientos deben regirse por el estándar de ser racionales y justos. Más todavía aquellos destinados a hacer efectivas medidas disciplinarias. Desde luego, porque comprometen sustantivamente los derechos de los funcionarios, ya que incluso pueden traducirse en la destitución. También, porque el que ejerce dicha potestad es el superior del eventual sancionado. Asimismo, el procedimiento disciplinario no está relevado de cumplir dicho estándar. Al contrario, como todo procedimiento sancionatorio, debe ser muy estricto y escrupuloso en sujetarse a dicho estándar. El procedimiento disciplinario no es el «pariente pobre» de las sanciones».

3 de la Constitución, dotando de contenido concreto a la exigencia de un «racional y justo procedimiento» que el Constituyente impuso al legislador.

Por lo anterior, este trabajo busca explicitar que esa construcción jurisprudencial ha decantado en un estándar conforme al cual el debido proceso no se satisface con la ritualidad: la sola existencia de un procedimiento previo y el cumplimiento formal de sus trámites no bastan. Se trata de un estándar sustantivo que impone a la Administración obligaciones específicas y operativas en cada etapa del proceso disciplinario a través de la macro garantía del debido proceso, la que ostenta jerarquía constitucional.

La afirmación anterior tiene relevancia práctica. Son los tribunales de justicia en sede de protección, de nulidad de derecho público o, en su caso, en acciones de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de preceptos legales, los llamados a ejercer el control final sobre los procedimientos disciplinarios. Desde lo anterior, comprender con precisión cuál es el estándar constitucional construido por el TC es trascendente para una adjudicación correcta de los conflictos que en esta materia son conocidos y resueltos por los Tribunales.

El trabajo se estructura del siguiente modo. La sección I sitúa el modelo chileno de Justicia Constitucional y explica por qué corresponde al TC la determinación del contenido del debido proceso. La sección II examina la potestad disciplinaria, su fundamento constitucional y el debate sobre su naturaleza jurídica, mientras que la sección III desarrolla el sustento del debido proceso como macrogarantía aplicable en sede disciplinaria y su dimensión sustantiva. La sección IV constituye el núcleo del artículo: el análisis sistemático de los elementos esenciales del debido proceso disciplinario según la jurisprudencia del TC. La sección V aborda la delimitación entre la acción de inaplicabilidad y la acción de protección como mecanismos de control judicial, cuya correcta comprensión condiciona la eficacia práctica del estándar. El trabajo cierra con las conclusiones que esta reconstrucción jurisprudencial permite asentar.

2. El modelo chileno de Justicia Constitucional y su función en la determinación del debido proceso

El análisis de los elementos esenciales del debido proceso disciplinario requiere situar previamente al Tribunal Constitucional como el órgano que ha construido un estándar y precisar por qué le corresponde esa función. La comprensión del modelo chileno de Justicia Constitucional explica tanto el alcance como los límites de la jurisprudencia que se examinará en las secciones siguientes.

La justicia constitucional puede definirse, siguiendo a Bagni y Nicolini, como la interacción entre «los sujetos, órganos y procedimientos que permiten hacer justiciable los actos y/o comportamientos de los poderes públicos en relación con las normas de rango constitucional», con el fin de comprobar «si los poderes públicos han ejercido sus atribuciones según las formas y dentro de los límites establecidos en la normativa constitucional» (Bagni y Nicolini, 2021, p. 21). Esta definición identifica tres elementos estructurales: el órgano que actúa como instancia de control, la Constitución como norma de contraste, y el poder de verificar la sujeción de los demás poderes a sus límites. Los tres son relevantes para comprender la intervención del TC en materia disciplinaria.

La configuración de la justicia constitucional en Chile es el resultado de una evolución marcada por importantes hitos. El primer Tribunal Constitucional fue creado por la Ley de Reforma

Constitucional N° 17.284, de 1970, inspirado en el modelo kelseniano del control concentrado y con la misión fundamental de dirimir las discrepancias entre los órganos constitucionales. Este tribunal funcionó entre septiembre de 1971 y noviembre de 1973, fecha en que fue disuelto por el Decreto Ley N° 119, bajo el argumento de que, disuelto el Congreso Nacional, su función principal de resolver conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo ya carecía de objeto (Carmona, 2012, pp. 78-79).

Posteriormente, la Constitución de 1980 reinstauró el Tribunal Constitucional, pero con un diseño distinto. Si bien mantuvo la función de resolver conflictos entre órganos, le atribuyó dos potestades adicionales: conocer y sancionar conductas contrarias a las Bases de la Institucionalidad, y controlar preventivamente leyes orgánicas constitucionales y decretos supremos (Carmona, 2012, pp. 79-80). Sin embargo, fue la reforma constitucional de 2005 la que transformó por completo su fisonomía, al entregarle la competencia para conocer de acciones de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, radicada en la Corte Suprema desde 1925 (Soto, 2021, p. 32). Desde entonces, el Tribunal ejerce un control concentrado mixto que combina el control preventivo obligatorio sobre leyes interpretativas de la Constitución, orgánicas constitucionales y tratados que incidan en normas de esa fuente, el control preventivo facultativo sobre proyectos de ley, el control concreto mediante la acción de inaplicabilidad del artículo 93 N° 6 y el control abstracto con efecto *erga omnes* a través de la acción de inconstitucionalidad, entre otras.

Bajo este sistema, en un mapa de derecho comparado, el TC chileno presenta atribuciones amplias con acceso ciudadano acotado. A diferencia del modelo alemán, en que cualquier juez que considere inconstitucional una norma debe elevar la cuestión al Tribunal Federal, generando un flujo constante de cuestiones prejudiciales, o del modelo colombiano, en que la acción de inconstitucionalidad es pública y directa, en Chile el acceso al control concreto requiere la existencia de una gestión pendiente ante un tribunal ordinario o especial. Esta exigencia tiene consecuencias directas en materia disciplinaria: el funcionario que enfrenta una investigación disciplinaria solo puede activar el control constitucional del TC una vez que ha ejercido acciones judiciales, tradicionalmente la acción de protección, que constituye gestión pendiente para habilitar la inaplicabilidad.

La posición del TC en este esquema no es la de un órgano que diseña procedimientos disciplinarios ni que evalúa la conveniencia de las normas. El TC opera como lo que Kelsen denominó un «legislador negativo», en tanto su función anulatoria «equivale a crear una norma general, puesto que la anulación de una ley tiene el mismo carácter de generalidad que su confección», siendo «una confección con signo negativo» que lo convierte en «un órgano del Poder Legislativo» (Kelsen, 2011, p. 275). Por ello, la sentencia del TC no puede tener la aptitud de crear el contenido del procedimiento disciplinario, pero puede expulsar del ordenamiento o desaplicar uno o más preceptos de rango legal que, de ser el caso, no satisfacen el estándar constitucional mínimo. Esta función requiere, además, que el órgano sea independiente tanto del Parlamento como del Gobierno, pues «son precisamente el Parlamento y el Gobierno los que deben estar, en tanto que órganos participantes del procedimiento legislativo, controlados por la jurisdicción constitucional» (Kelsen, 2011, p. 276).

Esta opción por un control jurisdiccional de la constitucionalidad no es accidental, sino que responde a una exigencia estructural del Estado de Derecho constitucional. Como ha recordado el Tribunal Constitucional en cita a Böckenförde, «la limitación del poder del Estado constituye uno

de sus elementos fundantes e irrenunciables, cuyo contenido nunca llega a desaparecer» (STC Rol N° 17.342-26, c. 83°, citando a Böckenförde, 2000, p. 45). Esa limitación se materializa en los derechos fundamentales y en las garantías que los hacen efectivos frente a todo ejercicio del poder público. En el ámbito disciplinario, esa limitación se concreta en la exigencia de que la Administración, cuando ejerce potestades sancionatorias, lo haga con sujeción a un procedimiento racional y justo.

En el caso chileno y en la forma en que se ejerce este análisis, la doctrina ha precisado esta función en términos institucionales: «el Tribunal no puede sustituir al legislador, porque eso implicaría alterar la representación que la sociedad se da y cerrar espacio a la deliberación» (Carmona, 2012, p. 114). El control es, por tanto, negativo en su forma (inaplicar o derogar), pero sustantivo en sus efectos: cada declaración de inaplicabilidad en materia disciplinaria, por ejemplo, fija un piso de exigencias constitucionales que la Administración no puede desconocer.

Esta comprensión del modelo explicita también por qué la jurisprudencia del TC en esta materia no es mayoritariamente sistémica y debe ser reconstruida desde diversos casos específicos. Al operar por vía de control concreto, el TC ha construido, sistematizado y desarrollado el estándar del debido proceso caso a caso y a partir de gestiones pendientes específicas. De ello deriva que existan zonas del procedimiento disciplinario que no han sido impugnadas y permanezcan sin pronunciamiento constitucional porque aún no ha existido gestión pendiente que active el control.

3. La potestad disciplinaria y su naturaleza jurídica

3.1. Fundamento constitucional

La Corte Interamericana ha precisado que el solo hecho de que una persona mantenga un vínculo laboral con una institución estatal no justifica su sometimiento a regímenes sancionatorios excepcionales que desconozcan las garantías básicas del debido proceso. En el caso *Palamara Iribarne vs. Chile* (2005) la Corte IDH sostuvo que los empleados civiles a contrata, por el carácter transitorio de su empleo, «deberían encontrarse sometidos a las sanciones propias de regímenes laborales y no al derecho penal militar» (párr. 128), y que la jurisdicción penal militar debe reservarse a los delitos que, por la naturaleza de los bienes jurídicos castrenses protegidos, son estrictamente militares, de modo que, allí donde un Estado la conserve, «debe ser mínimo y encontrarse inspirado en los principios y garantías que rigen el derecho penal moderno» (párr. 132). Las conductas imputadas al señor Palamara, constató la Corte, no pusieron en peligro bienes jurídicos militares susceptibles de protección penal (párr. 134). Extrapolando esta doctrina, puede afirmarse que la potestad sancionatoria de la Administración sobre sus funcionarios, aunque legítima en cuanto herramienta para preservar el buen servicio, no puede ejercerse al margen de las garantías constitucionales del debido proceso. Por analogía, la vía disciplinaria, cuando afecta derechos fundamentales, también debe observar estándares de racionalidad, proporcionalidad y respeto a las garantías procesales bajo el control último de la jurisdicción, tanto ordinaria como constitucional.

El fundamento constitucional de esta garantía en Chile es múltiple. El artículo 38 inciso primero de la Constitución encomienda a una ley orgánica constitucional garantizar la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que debe fundarse. A su turno, antes, el artículo 8° consagra el principio de probidad en el ejercicio de las funciones públicas. Y el artículo 19 N°

17 asegura la igualdad en la admisión a las funciones y empleos públicos. El TC ha sistematizado este marco en la STC Rol N° 375-03 (cc. 22° y 23°), reconociéndole sustento, además, en el deber del Estado de servir a la persona humana y promover el bien común, previsto en el artículo 1° inciso cuarto de la Constitución. Estos preceptos, leídos en conjunto, configuran un marco constitucional en el que la carrera funcionaria aparece como un derecho fundamental del funcionario, cuestión reconocida por el TC desde el Rol N° 239-96, lo que implica que su afectación por la vía disciplinaria no puede ser sino el resultado de un procedimiento revestido de las garantías mínimas que la Constitución exige.

3.2. El debate sobre la naturaleza jurídica: *¿ius puniendi* o régimen autónomo?

La naturaleza jurídica del derecho disciplinario ha sido objeto de controversia doctrinaria. Una primera posición lo concibe como una expresión del *ius puniendi* estatal, de modo que sus principios estructurales -legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad, *non bis in idem*- son compartidos, en lo esencial, con el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador. Desde esta perspectiva, la diferencia entre la infracción disciplinaria y el delito penal no es cualitativa sino cuantitativa: como señala Cury, «el ilícito disciplinario no es sino una especie del administrativo y, por lo tanto, todos los argumentos invocados para sostener que entre éste y el penal no existe sino una diferencia de grado, son válidos para afirmar lo mismo de aquel» (Cury, 2009, p. 114). En esta misma línea, la distinción formal que el art. 20 del Código Penal establece entre penas penales y disciplinarias no fundaría una diferencia de naturaleza, sino que «entre la pena disciplinaria y la criminal sólo se puede practicar una distinción cuantitativa, a la que el art. 20 del C.P. formalizó para facilitar la aplicación de las primeras» (Cury, 2009, p. 114).

Una segunda posición, en cambio, subraya la autonomía del Derecho disciplinario respecto del Derecho penal, destacando la especificidad de la relación estatutaria que le sirve de presupuesto y las finalidades propias que persigue: no la prevención general de conductas ilícitas en la sociedad, sino el buen funcionamiento del servicio público y el mantenimiento de la disciplina interna. Desde esta perspectiva, las sanciones disciplinarias «solo tienen por objetivo preservar el funcionamiento correcto de las organizaciones dentro de las cuales se aplican», requiriendo tan solo «una falta de lealtad para con la institución» sin que sea necesaria la lesión de un bien jurídico externo (Cury, 2009, p. 113). Esta autonomía justificaría, en principio, una mayor discrecionalidad de la Administración en la configuración del procedimiento y en la imposición de sanciones, sin sujeción estricta a los principios del derecho penal.

El TC ha adoptado una posición que no clausura este debate, sino que lo gestiona en cuanto reconoce la pertenencia del derecho disciplinario al *ius puniendi* estatal en un sentido amplio que abarca las vertientes penal, infraccional, administrativa y disciplinaria, pero simultáneamente afirma que los principios del derecho penal se aplican al procedimiento disciplinario «por regla general» y de manera «matizada», atendiendo a las peculiaridades de cada ámbito. Esta fórmula, consagrada desde la STC Rol N° 244-96 y reiterada en la STC Rol N° 8168-20, tiene consecuencias. Ella descarta la aplicación mecánica de las garantías penales al procedimiento disciplinario, pero, también desestima que la Administración pueda sustraerse de dichas garantías invocando la autonomía o la especialidad del régimen disciplinario. La posición del TC opera, en este sentido, como una síntesis. Así no importa si la diferencia entre infracción disciplinaria y delito penal es cualitativa o cuantitativa; existe un núcleo común de garantías constitucionales cuyo contenido el TC ha ido precisando. El propio Tribunal lo ha afirmado. Las exigencias de

racionalidad y justicia se aplican a los procedimientos disciplinarios «sin que resulte útil discernir la naturaleza de la función disciplinaria, acerca de la cual la doctrina sostiene importantes diferencias» (STC Rol N° 747-07, c. 5°).

A este respecto, en la STC Rol N° 16.306-25, de 16 de septiembre de 2025 (c. 12°), se precisó este concepto:

«es pacífico señalar que la Constitución Política de la República no incorpora una disposición que, de manera expresa, defina el concepto de «debido proceso», sino que ha optado por consagrar, en su artículo 19 N°3, inciso sexto, la garantía del derecho a un procedimiento e investigación racionales y justos, cuyo tenor establece: «Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos.». De esa forma, se regulan dos elementos configurativos del debido proceso, por un lado, se le exige al juez una sentencia que provenga de un proceso previo legalmente tramitado, y por otro, faculta al legislador a establecer las garantías de la investigación y procedimiento que cumplan con el estándar de racionalidad y justicia. En el mismo sentido, STC Roles N°s 821, c.8°; 2702, c. 30°; 2895, c. 3°; 3297, c. 13°; 3029, c. 3°. Sin embargo, también es pacífico señalar, que la jurisprudencia de esta Magistratura ha reconocido la aplicación de la garantía del debido proceso en materia de Derecho Administrativo Sancionatorio. Así, también la doctrina ha señalado que, «en todo caso, que las multas que aplique la Administración no son «penas», pero para imponerlas rige la obligación que pesa sobre toda autoridad de someterse a las garantías de un racional y justo procedimiento» (Evans, E. (1999) «Los Derechos Constitucionales», 2da edición, volumen 2, Editorial Jurídica de Chile, p. 149)).

3.3. El procedimiento disciplinario como ejercicio de jurisdicción en sentido amplio

Con lo anterior, es posible identificar los elementos que componen el núcleo elemental de la garantía. Un hito en la construcción jurisprudencial del TC es la extensión del concepto «órgano que ejerza jurisdicción» al que alude el artículo 19 N° 3 inciso sexto de la Constitución. En el Rol N° 747-07, c. 5°, el TC precisó que las expresiones «sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción» deben entenderse en un sentido amplio, comprensivo de «toda resolución que decide una controversia de relevancia jurídica», con independencia de la naturaleza del órgano que la pronuncia. De esta forma, la repartición pública que instruye un sumario administrativo, establece hechos, determina infracciones y aplica sanciones ejerce, en este sentido amplio, una función jurisdiccional. Y en cuanto tal, está plenamente sometida a las exigencias del debido proceso.

Esta extensión tiene consecuencias prácticas concretas y contingentes. La Administración, por el hecho de actuar en ejercicio de su potestad disciplinaria y no en el contexto de un proceso judicial, no queda exenta del estándar constitucional del artículo 19 N° 3. Así, la garantía sigue al poder sancionatorio con independencia de quien lo ejerza. El propio TC ha sistematizado esta proyección de la garantía del artículo 19 N° 3 inciso sexto «al ámbito disciplinario estatal» como doctrina recogida en las STC Roles N° 747 (c. 5°) y 783 (c. 11°) (STC Rol N° 3056-16, c. 9°).

Esta conclusión, sin embargo, no proviene de una aproximación literal del texto constitucional. La interpretación constitucional no opera sobre lógicas de subsunción automáticas; se construye en base a la correlación de principios pues el intérprete busca el sentido objetivo de la Carta Fundamental atendiendo a sus fines y el marco constitucional íntegro da sentido a cada precepto individualmente considerado. Desde esa perspectiva sistemática y axiológica, los valores de dignidad, igualdad y debido proceso que irradian el texto no admiten un quiebre según la naturaleza

del órgano que ejerce la potestad sancionatoria. Como señala Nogueira, «La interpretación judicial no es aséptica o neutra, sino que ella está al servicio de los valores y principios determinados por la Constitución» (Nogueira, 2012, p. 513). Si la Administración actúa como poder punitivo y la potestad disciplinaria lo es, según se viene analizando, queda sujeta al mismo núcleo garantístico que vincula a la judicatura. La dignidad de la persona, consagrada en el artículo 1º inciso primero de la Constitución como Base de la Institucionalidad, y la igualdad ante la ley del artículo 19 N° 2, operan como principios irradiadores que no toleran que una persona quede en una posición de menor protección que el imputado en sede penal, solo porque el órgano que lo sanciona es administrativo y no judicial. El sistema de la Carta, y no solo la letra de una disposición aislada, es el que funda la extensión de la garantía.

3.4. Competencias acotadas y autorestricción: los límites metodológicos del control constitucional

La posición matizada del TC respecto de la aplicación de los principios penales al procedimiento disciplinario tiene un correlato metodológico que es indispensable para comprender el alcance de su jurisprudencia. El TC se autorestringe en tres áreas: no entra a conocer cuestiones de hecho, como podría ocurrir con la valoración de la prueba en el sumario; no conoce de cuestiones de mera legalidad, como la posible interpretación en uno u otro sentido del Estatuto Administrativo en el caso concreto; ni cuestiones de mérito, relacionadas, por ejemplo, con determinar si la sanción impuesta fue la más conveniente atendidas las circunstancias específicas. Como ha señalado Carmona, «la autorestricción no puede separarse de la polémica sobre la legitimidad de la justicia constitucional» y es «la manera en que puede convivir con los poderes públicos cuyas manifestaciones debe controlar» (Carmona, 2012, p. 124).

El estándar de análisis que el TC ha consolidado no es la simple duda interpretativa ni la inconveniencia o control de mérito de la norma: es la contradicción «clara y categórica» entre el precepto aplicado y la Constitución, que no admite armonización mediante interpretación conforme (STC Rol N° 17.651-26, c. 13°). Esta exigencia opera como doble filtro en los casos disciplinarios: primero, el conflicto debe ser de constitucionalidad y no de mera legalidad, como ilustra el rechazo del Rol N° 13.611-22, donde lo cuestionado era la proporcionalidad de la sanción impuesta, no la norma que la autorizaba; segundo, incluso siendo un conflicto de constitucionalidad, la norma debe ser inconstitucional «en todo evento y modalidad de aplicación», descartándose lecturas que permitan armonizarla con la Carta (STC Rol N° 558-06, c. 11°).

Estos límites metodológicos explican la arquitectura de la jurisprudencia. El TC interviene con precisión quirúrgica en los puntos donde la norma disciplinaria genera una vulneración constitucional irreconciliable, dejando intactas las zonas donde el problema es de interpretación concreta y no de constitucionalidad de la norma misma. Por ello, señaló en la STC Rol N° 16.371-25, de 21 de octubre de 2025, frente a una solicitud de inaplicabilidad respecto del artículo 10 de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, en que se contiene el plazo de duración de los empleos a contrata, «como máximo, sólo hasta el 31 de diciembre de cada año y los empleados que los sirvan expirarán en sus funciones en esa fecha, por el solo ministerio de la ley, salvo que hubiere sido propuesta la prórroga con treinta días de anticipación a lo menos», que lo alegado frente a la divergencia interpretativa de los Tribunales Superiores de Justicia no ostentaba carácter de conflicto constitucional, siendo, en contrario, un asunto de mera legalidad la alegación referida con la falta de un criterio uniforme respecto a la aplicación del principio de confianza legítima en

materia de contratas. Lo anterior, puesto que dice relación con la «interpretación, aplicación y alcance de una norma legal -el artículo 10, inciso primero, del Estatuto Administrativo- en contextos fácticos diversos, y no con su contradicción directa e inmediata con la Constitución Política de la República» (c. 5°).

4. El debido proceso como macro garantía en sede disciplinaria

4.1. La extensión del artículo 19 N° 3 CPR

La Constitución Política no contiene una referencia explícita al Derecho administrativo sancionador ni al procedimiento disciplinario. El artículo 19 N° 3 asegura a todas las personas la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, el derecho a la defensa jurídica y la garantía de un racional y justo procedimiento establecido por el legislador. La pregunta reside en si esa garantía alcanza al procedimiento disciplinario instruido en sede administrativa.

En la STC Rol N° 5958-19 el TC señaló que la existencia de órganos de la administración del Estado que desarrollen funciones jurisdiccionales, «estableciendo hechos, infracciones al derecho y aplicando sanciones, como ocurre con la repartición pública que instruye un sumario administrativo, hace necesaria la observancia plena de las garantías de un justo y racional procedimiento» (c. 4°). Además, en la STC Rol N° 6613-19 precisó que la correcta interpretación del artículo 19 N° 3 inciso sexto «ha llevado a la jurisprudencia y a la doctrina a sustentar que el derecho a un racional y justo procedimiento legal es exigible toda vez que los organismos de la Administración han de aplicar un acto sancionatorio o de desfavor» (c. 4°). Lo anterior, por cuanto, como resolvió la STC Rol N° 15.113-24, de 16 de enero de 2025, incluso una decisión cautelar, como la suspensión del investigado, «debe, al igual que todos los actos administrativos, respetar el principio de juridicidad, ser fundado, razonable y proporcional, todos ellos aspectos que pueden, en su caso, ser revisados en las instancias administrativas o judiciales respectivas en caso de haber sido dispuesta con infracción de la normativa aplicable» (c. 2°). La síntesis de esta línea la ofrece el propio Tribunal: la garantía «implica que en el estado de Derecho chileno no hay lugar a la imposición de sanciones sin más trámite o de plano, y que ella es exigible incluso cuando quien ejerce el poder punitivo es un órgano del Estado actuando en ejercicio potestades administrativas» (STC Rol N° 3056-16, c. 11°).

4.2. La dimensión sustantiva del debido proceso

El contenido del debido proceso admite, en la jurisprudencia del TC, una lectura en dos dimensiones. La dimensión formal alude al conjunto de reglas que deben observarse para que un procedimiento sea válido: tribunal competente, procedimiento preestablecido, oportunidad de defensa. La dimensión sustantiva, en cambio, exige que la decisión terminal del proceso sea en sí misma racional y justa, proporcional, fundada y motivada sustancialmente en el derecho aplicable, y no en criterios arbitrarios. Esta lectura funcional tiene asidero en la propia jurisprudencia: el TC ha definido el debido proceso como «aquel que cumple integralmente la función constitucional de resolver conflictos de intereses de relevancia jurídica, con efecto de cosa juzgada, protegiendo y resguardando, como su natural consecuencia, la organización del Estado, las garantías constitucionales y, en definitiva, la plena eficacia del Estado de Derecho» (STC Rol N° 1130-08, c. 7°).

Lo que la jurisprudencia constitucional ha construido en materia disciplinaria descarta que el debido proceso se agote en la ritualidad, esto es, en la mera sucesión formal de trámites previos a la sanción. El TC ha configurado un estándar sustantivo que exige, en concreto, que cada uno de los elementos del debido proceso tenga eficacia real en estos procedimientos: no basta con que la persona haya sido «oída» de alguna manera. Es necesario que haya podido preparar su defensa con acceso oportuno a los antecedentes, que la sanción haya sido resuelta en un plazo razonable, que quien investiga no sea quien sanciona sin la debida distancia institucional, que la prueba haya sido rendida y valorada con sujeción a reglas predecibles. Se trata, en suma, de una dimensión sustantiva del debido proceso disciplinario: no el mínimo formal, sino el estándar operativo que le da eficacia real.

Con todo, la extensión del artículo 19 N° 3 CPR al procedimiento disciplinario plantea una dificultad pues la Constitución no define expresamente el contenido del debido proceso. El propio TC ha reconocido que esta ausencia de definición no es accidental sino deliberada. En la STC Rol N° 13.108-22, el Tribunal señaló que «el artículo 19 N° 3, inciso sexto, de la Carta Fundamental fue el resultado de una opción deliberada del Constituyente de abstenerse de enunciar las garantías del procedimiento racional y justo, dejando abierta la posibilidad de que el legislador las pueda precisar caso a caso atendiendo a las características, necesidades y naturaleza de cada procedimiento» (c. 5°). Esta constatación es el punto de partida del análisis, pues si el Constituyente optó por no definir el contenido de la garantía, la pregunta es quién lo ha definido en su lugar y con qué criterios.

4.3. La deliberada indeterminación del debido proceso y la labor del TC como intérprete constitucional

Como se venía señalando, el inciso sexto del numeral 3° del artículo 19 de la Carta Fundamental exige que el legislador «establezca siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos», pero no precisa cuáles son esas garantías ni cómo operan. El TC ha reconocido allí una apertura desde temprano. Ya en la STC Rol N° 481-06, c. 10°, reconstruyó la historia fidedigna del precepto para constatar que la Comisión de Estudio omitió intencionalmente enumerar las garantías del debido proceso, prefiriendo la fórmula abierta. Así, ante una garantía que la Constitución enuncia, pero no define, ha sido la jurisprudencia la que ha construido su contenido, atribuyéndole el carácter de una garantía comprensiva de todo procedimiento (STC Rol N° 7972-19, c. 56°).

Esta indeterminación no es casual. Como señala Kelsen, en términos generales, los enunciados normativos carecen de completitud para su aplicación concreta, generando espacios donde «el derecho constituye solo un marco con varias posibilidades de aplicación» (Kelsen, 1983, pp. 350-351). Hart, por su parte, identificó la «textura abierta» como característica inevitable del lenguaje jurídico pues las normas abstractas no siempre proporcionan orientación práctica, posibilitando marcos de discreción en la asignación de significado para los jueces (Hart, 2009, pp. 157 y 179). Esta es una característica estructural de los preceptos constitucionales que consagran derechos fundamentales. El artículo 19 N° 3 inciso sexto opera paradigmáticamente en dichas zonas de indeterminación: los conceptos de «racional» y «justo» son conceptos esencialmente controvertibles y, consecuentemente, sin núcleo semántico unívoco.

En ausencia de un Constituyente que haya configurado con densidad suficiente las garantías del procedimiento disciplinario, el TC ha construido jurisprudencialmente el contenido del estándar constitucional. De ello no se deriva que esta labor haya configurado una invasión en la competencia que la Carta entrega directamente al legislador (precisamente por eso utilizamos la expresión «debido proceso legal»). Antes, el desarrollo jurisprudencial puede tenerse como una consecuencia institucional necesaria: el legislador ha establecido procedimientos disciplinarios en prácticamente todos los ámbitos (STC Rol N° 3056-16, c. 6°), pero la determinación del estándar conforme al cual esos procedimientos se miden -qué exige, en concreto, la racionalidad y justicia del inciso sexto- ha quedado entregada a la construcción jurisprudencial, tratándose de una garantía estructuralmente indeterminada que, con todo, tiene un marco sustantivo elemental que la identifica.

La indefinición comporta, con todo, una ventaja que la propia práctica del TC revela, consistente en la flexibilidad para dotar de contenido a la garantía atendiendo a la naturaleza de cada procedimiento. Desde esta perspectiva, en procedimientos disciplinarios el TC no crea el debido proceso: extrae, desde la formulación del artículo 19 N° 3 apoyada además en lo dispuesto en tratados internacionales incorporados a partir del artículo 5° inciso segundo, los contenidos que el legislador no ha explicitado.

Con lo anterior, se ha ido delineando un estándar sustantivo. La dimensión sustantiva del debido proceso exige no solo la existencia de un procedimiento previo, sino que, más bien, cada componente tenga eficacia real. Este podría asumirse como un punto de partida.

5. Elementos esenciales del debido proceso disciplinario

La jurisprudencia del Tribunal ha delineado progresivamente estos componentes, identificando como elementos de la macrogarantía la publicidad de los actos jurisdiccionales, el derecho a la acción, el oportuno conocimiento de la acción y debido emplazamiento, la adecuada asesoría y defensa con abogados, la producción libre de pruebas conforme a la ley (junto con el examen y objeción de la evidencia rendida), la bilateralidad de la audiencia, la facultad de interponer recursos para revisar las sentencias, el pronunciamiento de los fallos dentro de los plazos legales y su debida fundamentación en el régimen jurídico vigente.

5.1. Derecho a defensa y acceso al expediente

El fundamento normativo de este derecho se encuentra en el artículo 19 N° 3 incisos segundo, tercero y cuarto de la Constitución. El TC ha precisado que toda parte debe contar con «medios apropiados de defensa» para presentar sus pretensiones, rendir prueba e impugnar la contraria, excluyéndose todo procedimiento que coloque a la persona en «indefensión o inferioridad» (STC Rol N° 1411-09, c. 7°; reiterada en STC Rol N° 7972-19, c. 56°). En la STC Rol N° 2372-12, el TC señaló que la importancia del debido proceso radica en la necesidad de cumplir ciertas exigencias básicas dentro del procedimiento, «con el objeto de que el derecho a la acción no se torne ilusorio y que la persona que lo impetre no quede en un estado objetivo de indefensión» (c. 7°).

En el contexto disciplinario, el TC ha precisado el contenido operativo de este derecho. En la STC Rol N° 2682-14 señaló que un debido procedimiento tiene lugar cuando concurren, de manera

concatenada, los siguientes trámites: una formulación de cargos precisa y fundada en investigación previa; su comunicación al presunto infractor; la oportunidad para plantear defensas, alegaciones y rendir prueba; y, finalmente, una sanción fundada, recaída solo sobre hechos que fueron objeto de cargos, y susceptible de impugnación judicial (c. 12°). Esta línea fue consolidada en la STC Rol N° 3056-16, que sistematizó los criterios asentados desde las STC Roles N° 481-06 y 2264-12: «la jurisprudencia constitucional ha precisado que, para la imposición válida de sanciones administrativas en general -lo que cabe extender a las medidas disciplinarias en particular- se deben satisfacer las garantías vinculadas al debido procedimiento, permitiendo a quienes puedan ser alcanzados por dichos castigos defenderse de los cargos que les dirija la autoridad, rendir pruebas e impugnar la sanción aplicada en sede judicial» (c. 10°).

Un caso concreto, resuelto en la STC Rol N° 5958-19, permite ilustrar lo anterior. El requirente, un director de escuela sometido a sumario administrativo, solicitó copia del expediente sumarial para preparar su defensa, pero el fiscal instructor la denegó invocando el artículo 137 inciso segundo de la Ley N° 18.834, que establece el secreto del sumario hasta la formulación de cargos. El TC declaró inaplicable esa norma en el caso concreto, razonando que el secreto se extendía durante un período demasiado prolongado e impedía al afectado conocer los antecedentes de la investigación en su contra y desvirtuar los planteamientos del fiscal antes de la formulación de cargos. Además, el funcionario contaba solo con cinco días para evacuar descargos una vez formulados los cargos, período insuficiente si no había podido preparar su defensa durante la etapa previa.

Cabe consignar que en pronunciamientos posteriores el TC ha rechazado impugnaciones al mismo precepto, razonando que un secreto transitorio, de duración breve y preestablecida en la ley, no basta para contradecir las exigencias del debido proceso, menos en materia disciplinaria, donde el estándar no alcanza la intensidad del proceso penal (STC Roles N° 13.163-22, c. 14°, y 14.323-23, cc. 8° y 9°). La divergencia confirma, en todo caso, que el punto se resuelve caso a caso conforme al estándar sustantivo y no mediante reglas abstractas.

5.2. Derecho a ser juzgado en plazo razonable

El derecho a ser juzgado en un plazo razonable deriva de la exigencia de racionalidad y justicia impuesta por el artículo 19 N° 3 inciso sexto de la Constitución, y puede relacionarse con el artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyas garantías, como ha reconocido el TC, se han extendido a otros ámbitos jurisdiccionales en que los requisitos del debido proceso presentan una mayor densidad de derechos fundamentales (STC Rol N° 1838-10, c. 21°). Aquel pretende compatibilizar dos intereses en tensión, esto es, la afectación que la mera instrucción de una indagatoria produce en los derechos del funcionario investigado, y la celeridad y eficiencia que deben caracterizar la actuación administrativa.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia (párr. 155), consolidó los tres elementos que su jurisprudencia venía considerando para determinar la razonabilidad del plazo, esto es, la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado y la conducta de las autoridades, y agregó un cuarto, relacionado con la afectación que la duración del procedimiento genera en la situación jurídica de la persona involucrada, de modo que si el paso del tiempo incide de manera relevante en esa situación, el procedimiento debe correr con mayor

diligencia. En el ámbito interno, la preocupación por la duración del procedimiento tiene su propio desarrollo jurisprudencial.

En la STC Rol N° 5669-18, c. 13°, reiterando la doctrina asentada en la STC Rol N° 1838-10, c. 22°, señaló que el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas constituye un «límite material» a todo procedimiento, que condiciona la reserva de ley en materia procesal y que se manifiesta, entre otros aspectos, en el derecho a obtener una resolución de fondo sin retardos formalistas.

Una consecuencia significativa de la vulneración del plazo razonable en sede disciplinaria es el decaimiento del procedimiento. En la STC Rol N° 8168-20, el TC abordó esta institución, señalando que tiene uno de sus fundamentos en el derecho al plazo razonable, extendido a la relación entre la Administración y el ciudadano sometido a un procedimiento disciplinario (c. 38°). El decaimiento opera como forma de extinción y pérdida de eficacia del procedimiento por la excesiva demora de la Administración en declarar la responsabilidad y adoptar la decisión terminal. Por su parte, la Excm. Corte Suprema en la SCS Rol N° 97.284-20 definió el decaimiento en términos análogos, precisando que su eje no es el mero transcurso del tiempo sino la pérdida de eficacia del procedimiento por la demora injustificada, y que el criterio rector de referencia es, por asimilación, el plazo de dos años que el artículo 53 inciso primero de la Ley N° 19.880 contempla para la invalidación (cc. 4° y 5°).

5.3. Derecho al juez natural, independiente e imparcial

El artículo 19 N° 3 inciso quinto de la Constitución consagra el derecho a ser juzgado por el tribunal que señale la ley y prohíbe las comisiones especiales. En el contexto disciplinario, estas exigencias adquieren una configuración particular, pues la Administración puede actuar simultáneamente como empleadora, investigadora, acusadora y decisora. El TC ha desarrollado esta preocupación a propósito de la justicia militar. En la STC Rol N° 2902-15 (cc. 19° y 20°) constató que la pertenencia del fiscal instructor y del juez a una misma institución jerarquizada genera una «insuficiente distancia relacional» que «afecta la debida y necesaria independencia e imparcialidad del Tribunal», reconociendo el derecho a un tribunal integrado por «jueces no involucrados (corporativamente) en la controversia». El razonamiento es trasladable al procedimiento disciplinario, donde el instructor y la autoridad que sanciona pertenecen a la misma cadena jerárquica que evalúa el desempeño del funcionario investigado.

En la STC Rol N° 1593-10, c. 3°, el TC precisó que el derecho al juez natural es una garantía sustantiva y no meramente procedimental. Y en el Rol N° 681-06 señaló que «toda persona que pretenda desempeñarse como juez ejerciendo una jurisdicción que no le ha sido conferida por la ley sino por un acto administrativo, se constituye en una comisión especial expresamente prohibida por el artículo 19 N° 3 inciso cuarto [actual inciso quinto] de la Constitución» (c. 25°).

La exigencia de imparcialidad no ha llevado, sin embargo, a proscribir la concentración de funciones de forma absoluta. En la STC Rol N° 783-07, c. 13°, el TC declaró que no resulta contrario a la justicia ni a la racionalidad que un mismo funcionario instruya el sumario, formule los cargos, reciba la prueba y proponga sanciones, sin que tal concentración de funciones lo transforme en comisión especial. La exigencia constitucional no impone, entonces, una separación orgánica entre instrucción y proposición de sanciones en sede disciplinaria, pero sí un umbral de imparcialidad cuya vulneración queda entregada al control judicial posterior.

Estos elementos pueden cobrar trascendencia y verificación efectiva en la hipótesis de que una decisión de la Administración, eventualmente perjudicial a los intereses del funcionario, sea luego reclamada judicialmente.

5.4. Igualdad de armas

El principio de igualdad de armas encuentra fundamento constitucional en los artículos 19 N° 2 y N° 3 de la Constitución. Su núcleo es la garantía de un equilibrio razonable de oportunidades en la contienda jurídica. Si uno de los contendientes cuenta con ventajas procesales estructurales que el otro no puede compensar, el procedimiento deviene en desigual e injusto.

En la STC Rol N° 2856-15, c. 6°, el TC señaló que «en un procedimiento contencioso en donde existe una disputa jurídica a ser resuelta a favor de uno de los dos adversarios, éstos deben tener a su disposición oportunidades procesales equivalentes». Si el legislador no observa este principio, «la contienda sería desigual y, al final, injusta».

En el procedimiento disciplinario, la igualdad de armas se ve tensionada por diversos factores: el secreto del expediente en la fase de investigación previa; la proporcionalidad entre los medios de investigación de la Administración y los recursos de defensa del funcionario; y la brevedad de los plazos para evacuar descargos y ofrecer prueba. Un procedimiento que formalmente cumple el trámite de la formulación de cargos y la vista de descargos, pero que en la práctica sitúa al funcionario en una posición de inferioridad estructural y sin posibilidades de incidir en la decisión del investigador, enfrentaría dificultades para satisfacer el estándar constitucional.

5.5. Derecho a la prueba

El derecho a la prueba carece de reconocimiento constitucional explícito, pero deriva del artículo 19 N° 3 inciso sexto en relación con los artículos 8.1 y 8.2 letra f) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En la STC Rol N° 2805-15, c. 39°, el TC señaló que «la prueba es eventual y dependerá de las circunstancias del caso y la pertinencia de la misma», pero que las garantías del racional y justo procedimiento se concretan, entre otros elementos, en la posibilidad de «aportación de la prueba cuando ella procede». Este criterio de pertinencia como límite del derecho a la prueba fue tempranamente asentado en la STC Rol N° 481-06, c. 7°.

En sede disciplinaria, el derecho a la prueba exige que el funcionario sumariado pueda ofrecer y rendir prueba relevante para su defensa, posibilidad que integra la serie concatenada de trámites exigida por la jurisprudencia según se examinó en el apartado 1 precedente; que, siendo idónea, dicha prueba sea recibida y valorada por el instructor; y, que la decisión sancionatoria se funde en los antecedentes del proceso y no en convicción formada al margen de él. La imposibilidad absoluta de controvertir los medios de prueba recopilados en el proceso, oportunamente, podría tenerse como una vulneración de esta garantía, vinculada estrechamente con el derecho a defensa.

5.6. Presunción de inocencia y tipicidad

La presunción de inocencia, consagrada en el artículo 8.2 de la CADH, opera en el procedimiento disciplinario como garantía de que el funcionario no puede ser tratado como culpable antes de que la resolución sancionatoria quede a firme. En términos prácticos, la mera instrucción de un sumario

no habilita a la Administración para adoptar medidas infundadas que anticipen el reproche disciplinario, recayendo además la carga de la prueba de la infracción recae sobre el instructor.

El principio de tipicidad, si bien es propio del derecho penal en su formulación más estricta, tiene vertientes que alcanzan al procedimiento disciplinario. El TC asentó tempranamente su extensión en las STC Roles N° 479-06 y 480-06. En la primera constató que la aplicación de las garantías constitucionales «de la tipicidad y de la legalidad al Derecho Administrativo sancionador tiene una larga tradición en el derecho chileno», rastreable a la jurisprudencia de la Corte Suprema de los años sesenta (c. 10°). En la segunda precisó que, aun cuando las sanciones administrativas y las penas difieren en algunos aspectos, «ambas pertenecen a una misma actividad sancionadora del Estado -el llamado *ius puniendi*- y están, con matices, sujetas al estatuto constitucional establecido en el numeral 3° del artículo 19» (c. 5°). La matización opera aquí con particular intensidad: en el derecho disciplinario, la descripción de las conductas infraccionales no puede tener el mismo nivel de densidad normativa que en el derecho penal, pero tampoco puede ser tan abierta que habilite a la Administración para sancionar cualquier conducta que, a su juicio, afecte el buen servicio. Existe un umbral mínimo de determinación de los tipos disciplinarios que el legislador no puede franquear sin vulnerar la garantía constitucional. En esta línea, el TC ha validado tipos disciplinarios contruidos sobre conductas objetivas e inteligibles para el destinatario, cuya medida son los propios deberes funcionarios (STC Rol N° 13.420-22, c. 10°).

5.7. Proporcionalidad de la sanción y motivación

La proporcionalidad entre la conducta infractora y la sanción impuesta es una exigencia que el TC ha derivado de la dimensión sustantiva del debido proceso. No basta con que la sanción haya sido impuesta siguiendo un procedimiento formalmente correcto; es necesario, también, que la sanción misma sea racional y justa, proporcional a los hechos probados y motivada en los antecedentes del proceso.

En la STC Rol N° 13.611-22 el TC rechazó un requerimiento de inaplicabilidad de las normas del Estatuto Administrativo que regulan la proporcionalidad de las medidas disciplinarias y la procedencia de la destitución, señalando que las normas impugnadas (en abstracto) son conformes a la Constitución. Así, el artículo 121 inciso segundo, al exigir que la sanción se aplique tomando en cuenta la gravedad de la falta y las circunstancias atenuantes y agravantes, constituye en sí mismo una garantía para el funcionario. Lo que se cuestionaba, en definitiva, no era la constitucionalidad de las normas, sino la legalidad de su interpretación concreta, materia que corresponde resolver a la sede competente de protección de garantías fundamentales, y no a la de inaplicabilidad².

La motivación de la resolución sancionatoria es, en este contexto, una exigencia constitucional trascendente. Una sanción disciplinaria que no exprese adecuadamente las razones de hecho y de derecho que la fundan no satisface el estándar de racionalidad que el artículo 19 N° 3 impone a

² Conforme a lo resuelto en STC Rol 5.419-18, c. 33°, «Un asunto de mera legalidad ha de resolverse en el marco de la legislación vigente por la aplicación que, previa interpretación, efectúa el juez del fondo. Pero no puede seguirse este camino cuando no es la interpretación judicial la que pugna con la Carta Fundamental, sino que es la aplicación de la ley la que resulta contraria a la Constitución, no porque el juez incurra en falta a ella, sino porque es la ley misma la que concreta su lesión. Allí sobreviene nuestra competencia.».

toda decisión de un órgano que ejerce jurisdicción (este último término en sentido amplio, según se anotara en lo precedente).

5.8. Derecho al recurso

El derecho al recurso, como componente del debido proceso, exige que la resolución sancionatoria sea susceptible de impugnación ante un órgano distinto y superior al que la pronunció. En sede disciplinaria, este derecho opera en dos planos: el administrativo, a través de los recursos de reposición y apelación jerárquica que contemplan la Ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, y el Estatuto Administrativo, y, por otra, el judicial, a través de la acción de protección de garantías fundamentales, la nulidad de derecho público y, eventualmente, la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad. El TC ha destacado que esta exigencia viene requerida desde diversas fuentes a modo de garantía -incluido el Estatuto del Juez Iberoamericano, que proclama para el ámbito disciplinario procedimientos que garanticen «los derechos de audiencia, defensa, contradicción y recursos legales que correspondan»- y que en el orden interno el legislador ha cumplido su deber de establecer las garantías del procedimiento racional y justo prácticamente en todos los ámbitos disciplinarios, como lo reflejan los Estatutos Administrativos vigentes y el artículo 18 de la Ley N° 18.575 (STC Rol N° 3056-16, c. 6°).

El TC ha precisado en la STC Rol N° 3056-16 que la posibilidad de «impugnar la sanción aplicada en sede judicial» es un componente necesario del debido proceso disciplinario. Esta exigencia tiene un correlato procesal importante: la resolución sancionatoria debe ser suficientemente motivada para permitir que el órgano judicial de control pueda efectivamente examinar su legalidad y constitucionalidad, sin verse confrontado a una decisión administrativa que solo invoca la potestad discrecional del empleador.

6. Una delimitación necesaria: inaplicabilidad por inconstitucionalidad frente a la acción de protección en materia disciplinaria

La jurisprudencia del TC ha desarrollado también una doctrina relevante sobre la delimitación entre los mecanismos de control judicial disponibles frente a procedimientos disciplinarios. Esta delimitación tiene importancia directa para la judicatura, pues define cuándo corresponde al TC conocer del conflicto y cuándo son las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema, en sede de protección, las llamadas a resolverlo.

En esta materia el TC ha adoptado criterios sostenidos para delimitar tanto la propia competencia como aquella que corresponde al sentenciador de fondo. Por una parte, la acción de inaplicabilidad procede cuando el conflicto constitucional proviene de la aplicación de un precepto legal que tiene la entidad de producir en ese específico caso un resultado no buscado o tolerado por la Constitución. La acción de protección, en cambio, es el mecanismo idóneo en hipótesis en que el conflicto es de mera legalidad: cuando lo cuestionado no es la constitucionalidad de la norma aplicada, sino la forma en que la autoridad la ha interpretado en el caso concreto.

La STC Rol N° 13.611-22 igualmente ilustra esta distinción. El requirente cuestionó la constitucionalidad de los artículos 121 y 125 del Estatuto Administrativo, argumentando que permitían una sanción desproporcionada. El TC rechazó el requerimiento porque las normas impugnadas, en sí mismas, son conformes a la Constitución: exigen ponderar la gravedad de la

falta y las circunstancias atenuantes y agravantes, y establecen un estándar claro para la procedencia de la destitución. Lo que el requirente cuestionaba, en definitiva, era la forma en que la autoridad había interpretado esas normas en su caso, proponiendo un conflicto de legalidad, no de constitucionalidad.

Antes, la STC Rol N° 5958-19 ofrece un caso de conflicto constitucional en sede disciplinaria: la norma que establecía el secreto del sumario hasta la formulación de cargos era, en su aplicación al caso concreto, inconciliable con la Constitución en ese específico caso concreto. No se trataba de que el instructor hubiera aplicado mal la norma: el precepto, aplicado conforme a su texto, producía la vulneración del derecho a defensa. Eso es lo que habilita la acción de inaplicabilidad, sin perjuicio de que, en casos posteriores sobre el mismo precepto, el TC haya descartado, frente a otros hechos, la concurrencia de un conflicto de esa índole (STC Rol N° 14.323-23).

La jurisprudencia de la Corte Suprema en sede de protección confirma esta delimitación operando sobre el mismo régimen disciplinario. En la SCS Rol N° 15.488-18, la Tercera Sala rechazó la protección deducida contra una amonestación impuesta sin investigación previa, por tratarse de una falta menor cuya sanción directa autorizaba el reglamento respectivo y cuyos fundamentos la autoridad explicó pormenorizadamente. En la SCS Rol N° 34.616-21, en cambio, acogió el recurso: la funcionaria había alegado hechos que justificarían la conducta imputada, de los cuales la resolución sancionatoria no se hizo cargo, por lo que la imposición directa de la medida -sin investigación sumaria ni sumario- infringió el debido proceso, ordenándose la apertura del procedimiento correspondiente. En ambos casos lo controlado no fue la constitucionalidad de las normas disciplinarias, sino la legalidad y razonabilidad de su aplicación concreta, precisamente el territorio propio de la acción de protección. Cabe destacar que la propia Corte Suprema, en el segundo de estos fallos, funda el estándar en la doctrina del TC asentada en la STC Rol N° 244-96, sobre la aplicación de los principios del orden penal al derecho administrativo sancionador como manifestaciones del *ius puniendi* estatal.

La propia Corte ha delimitado el ámbito de este control. La vía de protección abarca la revisión de la legalidad y razonabilidad de la actuación disciplinaria, sin que pueda extenderse al mérito de las decisiones adoptadas en el ejercicio de facultades propias de la autoridad (SCS Rol N° 97.284-20, c. 2°).

7. Conclusiones

El recorrido jurisprudencial examinado muestra que el Tribunal Constitucional ha construido un estándar conforme al cual el debido proceso disciplinario no se agota en la ritualidad. La sola existencia de un procedimiento previo y el cumplimiento formal de sus trámites no satisfacen la garantía del artículo 19 N° 3. Cada uno de sus componentes debe tener eficacia real en el caso concreto. El caso del secreto sumarial lo ilustra con nitidez, pues un funcionario que fue formalmente oído, pero que no pudo conocer los antecedentes de la investigación ni preparar su defensa en el plazo disponible, atravesó todos los trámites sin acceder nunca a la garantía.

Ese estándar, además, no es una fórmula abstracta. La jurisprudencia examinada decanta en un catálogo operativo de exigencias verificables, a propósito de la formulación de cargos precisa y fundada en investigación previa, comunicación oportuna, acceso a los antecedentes, plazo razonable de tramitación -cuya infracción puede conducir al decaimiento del procedimiento-,

umbral de imparcialidad, equilibrio de oportunidades probatorias, tipicidad mínima de las conductas infraccionales, proporcionalidad motivada de la sanción y disponibilidad de recursos efectivos. Se trata de un parámetro de control utilizable tanto por la Administración al instruir como por la judicatura al revisar.

Ahora bien, la construcción de ese catálogo ha sido casuística y no lineal, y ello no es un defecto sino la consecuencia del diseño institucional descrito en la sección I, en cuanto al operar por vía de control concreto, el TC fija el contenido de la garantía a propósito de gestiones específicas, con avances, matices y retrocesos. Lo muestran la divergencia de líneas sobre el secreto del sumario y la coexistencia de una exigencia robusta de imparcialidad con la validación de la concentración de funciones en el instructor. Estas oscilaciones no debilitan el estándar sino que revelan su método, esto es, la racionalidad y justicia del inciso sexto se determinan atendiendo a la naturaleza de cada procedimiento y a las circunstancias de cada caso, no mediante reglas abstractas.

En ese esquema, la delimitación entre la acción de inaplicabilidad y la acción de protección examinada en la sección V no es un mero asunto de reparto de competencias. El catálogo de exigencias solo tiene valor práctico si su infracción puede reclamarse judicialmente, y esa reclamación exige identificar correctamente la vía: si el conflicto proviene de la norma legal misma, la sede es la inaplicabilidad ante el TC; si proviene de la forma en que la autoridad la aplicó, la sede es la protección ante los tribunales superiores. Un requerimiento planteado ante la sede equivocada será rechazado sin examen del fondo, como lo ilustra la STC Rol N° 13.611-22, y la garantía cuya vulneración se alegaba quedará sin control efectivo. De ahí que la delimitación integre el estándar mismo: un debido proceso sustantivo cuya infracción no encuentra vía procesal idónea para ser reclamada queda reducido a enunciado, es decir, regresa a la ritualidad de la que el estándar pretende salir.

El artículo deja, por cierto, trabajo pendiente. El carácter concreto del control deja zonas del procedimiento disciplinario sin pronunciamiento constitucional, a la espera de gestiones que activen la competencia del TC. Y la pregunta por los criterios con que el Tribunal seguirá dotando de contenido a una garantía lingüísticamente indeterminada -y por la suficiencia de la justificación con que lo haga- permanece abierta. Su examen excede los límites de este trabajo, pero el catálogo aquí reconstruido es un punto de partida de utilidad.

Bibliografía

BAGNI, SILVIA Y NICOLINI, MATTEO (2021). *Justicia constitucional comparada* (Trad. C. Aliandri Sanz y A. Trave Valls; rev. D. López Rubio). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

BÖCKENFÖRDE, ERNST-WOLFGANG (2000). *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*. (Trad. Rafael de Agapito Serrano). Madrid: Trotta.

CARMONA, CARLOS (2012). «Autorestricción en el Tribunal Constitucional chileno». *Derecho y Humanidades*, 19, 7, pp. 5-128.

CURY, ENRIQUE (2009). *Derecho Penal, Parte General*. Santiago: Ediciones Universidad Católica.

HARRIS MOYA, PEDRO (2017). *El debido proceso y la administración: su contenido en la doctrina y en la jurisprudencia*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria. (Documento elaborado para la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, Boletín N° 11.342-07).

HART, H. L. A. (2009). *El Concepto del Derecho*, 3ª ed. (Trad. Genaro Carrió). Buenos Aires: AbeledoPerrot.

KELSEN, HANS (1983). *Teoría Pura del Derecho*, 2ª ed. (Trad. Roberto Vernengo). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

KELSEN, HANS (2011). «La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)» (Trad. Rolando Tamayo y Salmorán; rev. Domingo García Belaunde), *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* (15), pp. 249-300.

NOGUEIRA, HUMBERTO (2012). *Derecho Constitucional chileno*. Tomo I. Santiago: Legal Publishing.

SOTO MARTÍNEZ, VÍCTOR (2021). *Tribunales Constitucionales en el derecho comparado*. Serie Estudios N°01-21. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Jurisprudencia

Corte Interamericana de Derechos Humanos, 22.11.2005, caso *Palamara Iribarne vs. Chile* (Fondo, Reparaciones y Costas).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, 27.11.2008, caso *Valle Jaramillo y otros vs. Colombia* (Fondo, Reparaciones y Costas).

Corte Suprema, 8.11.2018, Rol N° 15.488-18.

Corte Suprema, 9.10.2020, Rol N° 97.284-20.

Corte Suprema, 26.7.2021, Rol N° 34.616-21.

Tribunal Constitucional, 16.7.1996, Rol N° 239-96.

Tribunal Constitucional, 26.8.1996, Rol N° 244-96.

Tribunal Constitucional, 3.6.2003, Rol N° 375-03.

Tribunal Constitucional, 8.8.2006, Rol N° 479-06.

Tribunal Constitucional, 27.7.2006, Rol N° 480-06.

Tribunal Constitucional, 4.7.2006, Rol N° 481-06.

Tribunal Constitucional, 5.6.2007, Rol N° 558-06.

Tribunal Constitucional, 26.3.2007, Rol N° 681-06.

Tribunal Constitucional, 31.8.2007, Rol N° 747-07.

Tribunal Constitucional, 31.8.2007, Rol N° 783-07.

Tribunal Constitucional, 7.10.2008, Rol N° 1130-08.

Tribunal Constitucional, 7.9.2010, Rol N° 1411-09.

Tribunal Constitucional, 23.11.2010, Rol N° 1593-10.

Tribunal Constitucional, 7.7.2011, Rol N° 1838-10.

Tribunal Constitucional, 10.10.2013, Rol N° 2264-12.

Tribunal Constitucional, 4.11.2014, Rol N° 2372-12.

Tribunal Constitucional, 30.10.2014, Rol N° 2682-14.

Tribunal Constitucional, 24.12.2015, Rol N° 2805-15.

Tribunal Constitucional, 15.12.2016, Rol N° 2856-15.

Tribunal Constitucional, 27.12.2016, Rol N° 2902-15.

Tribunal Constitucional, 5.4.2018, Rol N° 3056-16.

Tribunal Constitucional, 28.11.2019, Rol N° 5669-18.

Tribunal Constitucional, 5.12.2019, Rol N° 5958-19.

Tribunal Constitucional, 21.11.2019, Rol N° 6613-19.

Tribunal Constitucional, 7.5.2020, Rol N° 7972-19.

Tribunal Constitucional, 14.5.2020, Rol N° 8168-20.

Tribunal Constitucional, 22.12.2022, Rol N° 13.108-22.

Tribunal Constitucional, 28.9.2023, Rol N° 13.163-22.

Tribunal Constitucional, 19.12.2023, Rol N° 14.323-23.

Tribunal Constitucional, 16.8.2023, Rol N° 13.420-22.

Tribunal Constitucional, 7.3.2023, Rol N° 13.611-22.

Tribunal Constitucional, 16.1.2025, Rol N° 15.113-24.

Tribunal Constitucional, 16.9.2025, Rol N° 16.306-25.

Tribunal Constitucional, 21.10.2025, Rol N° 16.371-25.

Tribunal Constitucional, 23.3.2026, Rol N° 17.342-26.

Tribunal Constitucional, 9.7.2026, Rol N° 17.651-26 y 17.653-26 (acumulados).