



UNIVERSIDAD
Finis Terrae

UNIVERSIDAD FINIS TERRAE

FACULTAD DE DERECHO

MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO: TRANSPARENCIA, REGULACIONES Y
CONTROL

**JURISPRUDENCIA Y CRITERIOS DE LAS CONTRALORÍAS
REGIONALES RESPECTO DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 86
INCISO 2° DEL REGLAMENTO DE SUMARIOS
ADMINISTRATIVOS DE CARABINEROS DE CHILE, N 15, SUS
DIFICULTADES PRÁCTICAS Y ANÁLISIS JURÍDICO-
JURISPRUDENCIAL EN LOS DICTÁMENES DE LA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

RODRIGO EDUARDO FUENTES CARNEIRO

Artículo Académico presentado a la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae,
para optar al grado de Magister en Derecho Público: Transparencia, Regulaciones y
Control.

Profesor Guía: Cristóbal Aguilera Medina.

Santiago, Chile

2022

RESUMEN

El presente artículo, tratará de exponer la problemática que ha tenido la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, como a nivel regional, al poder determinar el sentido y alcance de la potestad que consagra el inciso segundo del artículo 86°, del Reglamento de Sumarios Administrativos de Carabineros de Chile, N° 15¹, que establece en síntesis, que la autoridad dictaminadora es competente para sancionar a todo el personal que al término de un sumario resulte responsable, aun cuando dependiere de otra jefatura.

La problemática anterior se produce porque existen ciertas Contralorías Regionales, que han representado determinadas resoluciones que dan término a sumarios administrativos instruidos por Carabineros de Chile, por considerar que la autoridad que dispuso la eliminación de un funcionario, que ordenó instruir un proceso administrativo y que finalmente resolvió el Sumario, no era competente, según lo establecido en el artículo 86°, inciso segundo, del Reglamento N° 15, conforme a los casos que se pasaran a exponer en este artículo académico.

ABSTRACT

This article, will expose the problems who has the administrative jurisprudence of the the Comptroller General of the Republic, at the regional level, by being able to determine the meaning and scope of the power enshrined in the second paragraph of article 86, of the Regulation of Administrative Summaries of Carabineros de Chile, N°15, which establishes in summary that the ruling authority is competent to sanction all personnel who, at the end of a summary, are responsible, even when it depends on another leadership.

The above problem occurs because there are certain Regional Comptrollers' Offices that have represented certain resolutions that terminate administrative proceedings conducted by Carabineros de Chile, considering that the authority that ordered the removal of an official, that ordered to instruct an administrative process and that finally resolved the Summary, was not competent, as established in Article 86, second paragraph, of Regulation No. 15, in accordance with the cases that will be exposed in this academic article.

PALABRAS CLAVES

Sumario Administrativo, Potestad Disciplinaria, Contraloría General de la República, Contralorías Regionales y Carabineros de Chile.

¹ Decreto N° 118, de fecha 7 de abril del año 1982, del Ministerio de Defensa Nacional.

KEY WORDS

Administrative Summary, Disciplinary Power, Office of the Comptroller General of the Republic, Regional Comptrollers' Offices and Carabineros de Chile.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo académico, es analizar desde el punto de vista del procedimiento del Sumario Administrativo, regulado en el “*Reglamento de Sumarios Administrativos de Carabineros, N° 15*”, como la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, y sus símiles regionales, las que han tratado de determinar el sentido y alcance de la potestad que consagra el inciso segundo del artículo 86° del Reglamento de Sumarios Administrativos de Carabineros de Chile, N° 15, que en resumen se explica como aquella potestad que tiene la autoridad dictaminadora es competente, para sancionar a todo el personal que al término de un sumario resulte responsable, aun cuando dependiere de otra jefatura.

Las preguntas que se intentarán despejar con este artículo académico se refieren a: ¿Cuáles son los casos, en los cuales las contralorías regionales han determinado que la autoridad que resolvió e instruyó el sumario Administrativo no era competente para resolver una medida disciplinaria, según lo establecido en el artículo 86°, inciso segundo, del Reglamento N° 15?, asimismo se responderá a la interrogante de ¿Cual es a normativa legal y reglamentaria aplicable al caso en análisis, y como la jurisprudencia administrativa ha sido determinante para su aplicación?, y en especial con este trabajo se tratara de determinar si ¿El Jefe Dictaminador de un Sumario que involucra a un funcionario que no es de su dotación, tiene facultades para resolver el proceso y aplicar una sanción disciplinaria?.

Como se observa, primero se determinará y comentarán cuatro casos, los cuales ciertas Contralorías Regionales han considerado que la autoridad que dispuso la eliminación de las filas de un funcionario, que ordenó la instrucción del proceso administrativo y que finalmente resolvió los autos, no era competente. Luego de ello, este artículo abordará y explicará, la temática sobre las reglas de competencia disciplinaria que contempla el ordenamiento jurídico de Carabineros de Chile.

Posteriormente a ello, se realizará un análisis sobre la facultad consagrada en el artículo 86, del Reglamento N° 15; seguidamente, se analizará la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, sobre la materia en comento.

Luego, se analizará el fundamento de la representación formulada por las Contralorías Regionales respecto a la aplicación del artículo 86 inciso 2°. Para luego, analizar aspectos propios de las consecuencias probables de aplicar el criterio sostenido por las Contralorías Regionales. Para finalmente, emitir algunas conclusiones y críticas respecto a la aplicación

de la norma reglamentaria en estudio, como algunos comentarios al procedimiento de los Sumarios Administrativos de Carabineros de Chile.

Hay que mencionar además, que el presente artículo académico postula ser original, debido a que efectuadas las averiguaciones pertinentes, se pudo comprobar que existe escasa bibliografía atingente al tema que se presenta. Por ello, es que la presente investigación tiene la importancia de observar los distintos parámetros de la norma reglamentaria que se plantea analizar, como de la jurisprudencia administrativa respectiva, que comúnmente se producen en la tramitación del proceso sumarial en la Institución de Carabineros de Chile, lo que ocasiona una demora y entorpecimiento en la tramitación del mismo, no olvidando que dicho procedimiento puede afectar a un universo de más de 70.000 funcionarios de planta y civiles a nivel nacional, incluyendo a sus familias cuando hablamos de beneficios o reconocimientos de derechos.

Siguiendo la línea del párrafo anterior, la primera parte de este artículo será del tipo ensayo, ya que se desarrollarán conceptos e ideas generales sobre el procedimiento de sumarios administrativos que tiene Carabineros de Chile, para luego analizar y sistematizar la jurisprudencia contralora respecto a la materia que se expone en este artículo académico para finalmente, terminar con reflexiones personales sobre cómo entiende este abogado se puede responder las interrogantes planteadas, y como mejorar este procedimiento administrativo dentro de la Institución.

CAPITULO I

1.- MARCO REGULATORIO OBJETO DEL ESTUDIO DEL ARTICULO ACADÉMICO:

Las normas que constituyen el bloque normativo regulatorio de la potestad disciplinaria de Carabineros de Chile, se conforman sobre la base de disposiciones de la Constitución Política de la República, Leyes orgánicas y normas reglamentarias, según se precisa a continuación:

- a) Constitución Política de 1980, en aquellas disposiciones atingentes al tema en análisis.
- b) Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, N° 18.961, de 7 de marzo de 1990.
- c) Estatuto del Personal de Carabineros de Chile; DS N° 412 (Defensa), de 3 de enero de 1992, que fijó texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL N° 2 (Interior) de 1968.
- d) Reglamento de Selección y Ascensos del Personal de Carabineros, N° 8; DS N° 5.193 (Interior) de fecha 30 de septiembre del 1959.

- e) Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N° 11, DS N° 900 (Interior), publicado en el Diario Oficial el 17 de julio de 1967.
- f) Reglamento de Sumarios Administrativos de Carabineros de Chile N° 15, DS N° 118 (Defensa), de 7 de abril de 1982.

CAPÍTULO II

2.- INTRODUCCIÓN A LA TEMÁTICA DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA EN CARABINEROS DE CHILE:

Con respecto al desarrollo de este artículo académico, se debe hacer referencia en primer lugar, al artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, que señala lo siguiente: “ *Carabineros de Chile es una Institución policial técnica y de carácter militar, que integra la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República y cumplir las demás funciones que le encomiendan la Constitución y la ley*”².

Asimismo, el artículo 2° de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, plantea “*Carabineros de Chile como cuerpo policial armado es esencialmente obediente, no deliberante, profesional, jerarquizado y disciplinado y su personal estará sometido a las normas básicas establecidas en la presente ley orgánica, su Estatuto, Código de Justicia Militar y reglamentación interna*”³.

Por otra parte, se debe hacer presente en este trabajo, que el artículo 36° de la ley orgánica constitucional de Carabineros de Chile⁴, dispone que “*La potestad disciplinaria será ejercida por las autoridades institucionales competentes a través de un racional y justo procedimiento administrativo*”. Esta es una norma de gran relevancia, puesto que supone una mención expresa al bloque constitucional de garantías del debido proceso, dispuesta por la Constitución Política de la República de Chile.

La misma normativa, agrega que “*El personal que infrinja sus deberes u obligaciones incurrirá en responsabilidad administrativa conforme lo determine el Reglamento de Disciplina, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pueda afectarle*” y el artículo 37⁵, de la citada ley orgánica señala que “*El personal de Carabineros estará sujeto a todas aquellas obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades que se establezcan en el Estatuto del Personal y demás normas legales y reglamentarias*”.

Habiendo comprendido lo elemental de cómo se encuentra conformado, sus valores y la función que cumple Carabineros en el país, y antes de iniciar el estudio que se avocará

² Artículo 1, Ley 19.961; LOC Carabineros

³ Artículo 2, Ley 19.961; LOC Carabineros de Chile.

⁴ Artículo 36, Ley 19.961; LOC Carabineros de Chile.

⁵ Artículo 37, Ley 19.961; LOC Carabineros de Chile.

este artículo académico, debemos señalar que la reglamentación interna de la Institución de Carabineros de Chile contempla una serie de procedimientos, de ellos, en este instrumento, sólo se tratarán en forma supletoria el proceso del Sumario Administrativo.

Por otro lado, el Reglamento de disciplina de Carabineros de Chile, N°11⁶, desarrolla de mejor manera el ejercicio de la potestad disciplinaria al interior de Carabineros de Chile, encontrando aquí variadas normas que merecen destacarse, las que serán desarrolladas más adelante en este trabajo.

Cabe hacer presente que, considerando que la potestad disciplinaria, que tiene las autoridades administrativas de Carabineros, se ejerce fundamentalmente sobre las faltas en que incurra el personal, esta normativa precisamente señala que “Para los efectos de este Reglamento, se entenderá por falta toda acción u omisión en que incurra el personal y que, sin alcanzar a constituir delito, lo aparte del cumplimiento de sus deberes profesionales o morales” (Art. 2°)⁷. La remisión a deberes “morales” resulta del todo objetable a la luz del principio constitucional de tipicidad, ya que no hay ningún catálogo normativo donde se señalen cuáles son esos deberes morales cuyo no cumplimiento constituiría una falta.

Asimismo, es dable hacer presente que el artículo 1° de la citada normativa reglamentaria, señala que “El régimen disciplinario de Carabineros se ceñirá a las disposiciones del presente Reglamento, las que serán aplicables a todo el personal que presta servicios en la Institución”⁸.

Por su parte, el inciso 3° del artículo 12 Reglamento de Disciplina de Carabineros, señala que “Con todo, cuando se trate de hechos de tal naturaleza que importen la comisión de infracciones disciplinarias graves, o bien, supongan el otorgamiento de beneficios al personal o sus familiares, se procederá a la instrucción de un sumario administrativo”⁹.

Hay que mencionar, además que el artículo 22 del Reglamento de Disciplina de Carabineros, señala una clasificación a las faltas reglamentarias; las que se clasifican en:

1. Relativas a la integridad moral del funcionario o al prestigio de la Institución.
2. Contra la subordinación y el compañerismo.
3. Contra el buen servicio.
4. Contra la reserva en asuntos del servicio.
5. De abuso de autoridad, y finalmente;
6. Contra el régimen institucional¹⁰.

Cada una de estas faltas, contienen distintas letras que señalan un hecho, valor o acción que podrá ser sancionada por la autoridad administrativa con facultades disciplinarias. A lo

⁶ Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N° 11, DS N° 900 (Interior), de 1967.

⁷ Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N° 11, DS N° 900 (Interior), de 1967.

⁸ Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N° 11, DS N° 900 (Interior), de 1967.

⁹ Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N° 11, D.S N° 900 (Interior), de 1967.

¹⁰ Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N° 11, D.S N° 900 (Interior), de 1967.

anterior, se debe agregar que -Las sanciones disciplinarias que se podrán aplicar a los funcionarios de Carabineros- serán las siguientes:

Al Personal de Nombramiento Supremo (PNS); Oficiales que van desde los grados de Subteniente hasta General, le es posible aplicar las siguientes sanciones; primero, Amonestación; segundo, Reprensión; tercero, Arresto, hasta veinte (20) días a Oficiales Subalternos y Personal Civil de los grados 16 al 9 inclusive; hasta diez (10) días a Oficiales Jefes y Personal Civil de los grados 8 y 7 inclusive; hasta cinco (5) días a los Oficiales Superiores; cuarto, Disponibilidad hasta por tres (3) meses; quinto, suspensión del empleo, hasta por dos (2) meses; sexto, Calificación de servicios; y séptimo, la medida expulsiva más grave para este escalafón “La Separación del Servicio”¹¹.

En cambio, para el Personal de Nombramiento Institucional (PNI); que son aquellos funcionarios que van desde el grado de Carabinero hasta Suboficial mayor, tienen las siguientes sanciones disciplinarias¹²: a) Amonestación; b) Reprensión; c) Arresto hasta de treinta (30) días; d) Licenciamiento por razones de ética profesional, con la nota de conducta que corresponda, según su hoja de vida; y e) Baja por conducta mala¹³.

Respecto a esta última sanción – baja con efectos inmediatos- es que se comentara como el artículo 86 del Reglamento 15°, produce sus efectos en el análisis que se realizara en este artículo académico.

CAPITULO III

3.- ANTECEDENTES Y CASOS EN LOS CUALES DISTINTAS CONTRALORÍAS REGIONALES CUESTIONARON LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 86 INCISO 2°:

Las Contralorías Regionales de Coquimbo, de Valparaíso, del Libertador Bernardo O’Higgins y de la Araucanía, han representado determinadas resoluciones que dan término a sumarios administrativos instruidos por Carabineros de Chile, por considerar que la autoridad que dispuso la eliminación de las filas de un funcionario, que ordenó la instrucción del proceso administrativo y que finalmente resolvió los autos, no era competente, según lo establecido en el artículo 86°, inciso segundo, del Reglamento N° 15.

Por el mérito ejecutivo de este artículo académico, solo se analizaron cuatro casos pertenecientes a las Contralorías Regionales del Libertador Bernardo O’Higgins y de la Araucanía, los cuales se pasan a desarrollar y exponer a continuación:

3.1.- Contraloría Regional del Libertador Bernardo O’Higgins:

a) 1° Caso: Ex - Carabinero.

¹¹ Art. 23, N° 1, Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N° 11, D.S N° 900 (Interior), de 1967.

¹² Art. 23, N° 2, Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N° 11, D.S N° 900 (Interior), de 1967.

¹³ Art. 127 N° 4 inciso 5°, Reglamento de Selección y Ascenso del Personal N° 8, D.S N° 5.193, (Interior), de 1959.

En el mes de mayo del año 2016, el Prefecto de la Prefectura de Carabineros Colchagua N° 12, ejerciendo la facultad consagrada en el artículo 127°, N° 4, inciso 5°, del Reglamento de Selección y Ascensos del Personal de Carabineros de Chile N° 8, dispuso la Baja por Conducta Mala, con Efectos Inmediatos de un Ex - Carabinero, de dotación de la 36° Comisaría de La Florida, dependiente de la Prefectura de Carabineros Santiago Cordillera, por haber sido sorprendido conduciendo un vehículo particular bajo los efectos del alcohol en un determinado sector de la ciudad de Rancagua. En esa oportunidad, la misma autoridad que lo eliminó dictó la Orden de Sumario, disponiendo la instrucción del respectivo Sumario Administrativo.

El 11.04.2019, el Prefecto de la Prefectura Colchagua N° 12, es decir, la misma autoridad que ordenó la Baja por Conducta Mala con Efectos Inmediatos del Ex Carabinero y dispuso el Sumario Administrativo, evacuó el Dictamen N° 08361/2016, a través del cual aprobó el proceso instruido, confirmando la medida disciplinaria expulsiva y fijando nota de conducta. Luego, al ser notificado el inculpado del referido acto administrativo, se manifestó conforme con lo resuelto, quedando por tanto desde ese momento la sanción firme y ejecutoriada. Finalmente, a través de la Resolución N° 141, la Prefectura Colchagua N° 12, remitió el proceso a la Contraloría Regional de O'Higgins, para cumplir con el trámite de Toma de Razón.

Con fecha 23.10.2019, la Contraloría Regional de O'Higgins, mediante el Oficio N° 4.836, representó la Resolución N° 141, indicando que la autoridad que aplicó la sanción no era competente, pues dicha facultad correspondía al Mando de la Prefectura Santiago Cordillera. Debido a lo anterior, la citada Autoridad dispuso invalidar el Dictamen y remitir los autos a la citada Repartición. Ante esa decisión, fue requerida una reconsideración al Órgano Contralor Regional, que fue rechazada, oportunidad en que señaló, a la autoridad dictaminadora, calidad que ostentaba el Prefecto de Colchagua, sólo le correspondía fijar la nota de conducta, sin poder confirmar la baja por conducta mala, pues dicha determinación debía efectuarse una vez afinado el referido procedimiento disciplinario.

b) 2do. Caso Ex – Cabo 1ro.

En el presente caso, el citado Ex - Cabo 1°, quien fuera de dotación de la 6ª. Comisaría Recoleta dependiente de la Prefectura Santiago Norte, fue dado de Baja por Conducta Mala con Efectos Inmediatos, mediante la Resolución Exenta N° 108 de fecha 26.12.2017, de la Prefectura Cachapoal, disponiéndose la Instrucción de un Sumario Administrativo, a través de la Orden de Sumario N° 1055/2017, de fecha 26.12.2017, de la Prefectura Cachapoal.

Una vez finiquitadas las indagaciones, mediante la Resolución N° 13 de fecha 04.03.2020, la Prefectura Cachapoal confirmó la medida expulsiva previamente impuesta, la cual fue debidamente notificada por Carta Certificada al Ex – Cabo 1°, quien no presentó recurso, quedando a firme la medida expulsiva.

Cabe hacer presente que, posteriormente, al ser remitidos los antecedentes al Órgano Contralor Regional para el trámite de Toma de Razón, la señalada resolución fue representada mediante el Oficio N° E29174, de fecha 20.09.2020, debido a que, a juicio del citado Órgano de Control, el Acto Administrativo que dispuso la medida disciplinaria al término del Sumario fue dictado por el Prefecto de la Prefectura Cachapoal N° 11, y no por el de la Prefectura Santiago Norte, atendido a que en esa Autoridad se encuentra radicada la potestad sancionadora, de acuerdo a lo consignado en el artículo 35°, N° 4, letra c), del Reglamento de Disciplina N° 11.

3.2.- Contraloría Regional de la Araucanía:

a) 1° Caso Ex - Cabo 2°.

El día 20 de abril del año 2020, el Mando de la Prefectura Malleco N° 21, de conformidad a lo estipulado en el artículo 127, N° 4, inciso 5, del Reglamento de Selección y Ascensos del Personal de Carabineros N° 8, dispuso la Baja por Conducta Mala, con Efectos Inmediatos, de un Ex - Cabo 2°, de dotación de la 21° Comisaría Estación Central, dependiente de la Prefectura de Carabineros Santiago Central, por haber sido sorprendido infringiendo la medida restrictiva de toque de queda, en manifiesto estado de ebriedad. Cabe hacer presente que la misma autoridad que lo eliminó, fue quien ordenó la instrucción del Sumario Administrativo correspondiente, según consta en Orden de Sumario N° 14016/1, de fecha 20.04.2020.

Posteriormente, mediante Dictamen de fecha 08.02.2021, el Prefecto de la Prefectura Malleco N° 21, aprobó el sumario, confirmando la medida disciplinaria expulsiva y fijó nota de conducta. El Ex - P.N.I una vez notificado, manifestó su disconformidad, indicando que haría uso de las instancias recursivas correspondientes; pese a ello, no presentó Recurso Jerárquico en el plazo reglamentario, quedando a firme la medida. A consecuencia de lo anterior, con la Resolución N° 11, la Prefectura Malleco N° 21, remitió el proceso a la Contraloría Regional, para el trámite de Toma de Razón.

En dicho contexto, el citado Órgano Contralor Regional, a través Oficio N° 1.687 de fecha 15.04.2021, representó la aludida Resolución N° 11, ya que no advertía que la normativa Institucional le otorgara al Mando de la Prefectura Malleco N° 21 facultades disciplinarias respecto del ex funcionario, el que se desempeñaba en una Unidad distinta de la Repartición mencionada; ello según indicó, en razón a un análisis que efectuó de los Reglamentos N° 11 y N° 15 de Carabineros.

b) 2do. Caso Ex Cabo 2°.

El Prefecto de la Prefectura Villarrica N° 3, por medio de la Resolución Exenta N° 345 del año 2020, dispuso la Baja por Conducta Mala, con Efectos Inmediatos de un ex Cabo 2do. quien era de dotación de la 4° Comisaría de Carabineros Hualpén, dependiente de la

Prefectura Talcahuano N° 30; luego, el Prefecto de la Prefectura Villarrica ordenó la instrucción del respectivo Sumario Administrativo y una vez finalizado éste, mediante la Resolución N° 7 del año 2021, resolvió confirmar la medida expulsiva previamente aplicada y fijo la nota de conducta.

Conforme a lo señalado y al igual que el caso descrito en la letra a) del numeral 3.2, que antecede, la Contraloría Regional de la Araucanía, con el Oficio N° 1.686, de fecha 15.04.2021, se abstuvo de dar curso a la referida Resolución N° 7, porque no advertía que la normativa Institucional le otorgara al Prefecto de la Prefectura Villarrica N° 3, facultades disciplinarias respecto del ex funcionario, el que se desempeñaba en una Unidad que no dependía de dicha Repartición.

Concordante con lo anterior, argumentó nuevamente que su planteamiento fue generado en razón a un análisis de los Reglamentos N° 11 y N° 15 de Carabineros, fundamentado principalmente con lo establecido en el Dictamen N° 12.998 del año 2020, de la Contraloría General de la Republica.

CAPITULO IV

4.- SOBRE LAS REGLAS DE COMPETENCIA DISCIPLINARIA QUE CONTEMPLA EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CARABINEROS DE CHILE:

4.1.- conforme a lo antes descrito, la disposición cuestionada debe analizarse bajo las reglas de la Potestad Disciplinaria que establece el ordenamiento jurídico Institucional.

Sobre el particular, cabe mencionar que por regla general, esta atribución se encuentra radicada en la figura del “*Superior*”; afirmación que tiene su fundamento en diversas normas del Reglamento de Disciplina de Carabineros N° 11¹⁴ (en adelante Reglamento N° 11), a saber:

- a) *Artículo 10, “Las faltas se sancionarán de acuerdo con las atribuciones disciplinarias de que está investido cada superior y con arreglo al propio juicio que se forme sobre aquéllas”¹⁵.*
- b) *Artículo 15, “Cuando concurren a la comisión de una misma falta varios miembros de Carabineros subordinados a diversos superiores, aplicará la sanción correspondiente el superior más inmediato de todos ellos”¹⁶.*
- c) *Artículo 12, inciso cuarto, “También, antes de aplicar la sanción, el superior con potestad disciplinaria tendrá la obligación de verificar, personalmente, la forma como ésta incidirá en el próximo proceso calificadorio y clasificatorio del afectado,*

¹⁴ Decreto N° 900 de fecha 20 de junio del año 1967, del Ministerio del Interior.

¹⁵ Art. 10 Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N° 11, D.S N° 900 (Interior), de 1967.

¹⁶ Art. 15 Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N° 11, D.S N° 900 (Interior), de 1967.

para lo cual deberá revisar la clasificación del año anterior, e incluso las restantes sanciones aplicadas en el año calificadorio”¹⁷.

4.2.- En relación a lo anterior, la expresión “Superior” a la cual hacen referencia esas normas, según el artículo 58° del Reglamento N° 11, *“tiene el mismo alcance que se determina en el artículo 430 del Código de Justicia Militar”¹⁸*, en donde se señala que *“Se entiende por Superior: 1° El que ejerza autoridad, mando o jurisdicción, por destino que se le ha conferido legalmente, o por sucesión de mando con arreglo a las leyes o reglamentos; en todos los asuntos de su autoridad, mando o jurisdicción; 2° El comisionado por autoridad competente para un acto del servicio, en lo relativo a su comisión; 3° Fuera de los dos casos anteriores, el de mayor empleo o el más antiguo si se trata de individuos de la misma graduación”¹⁹*. Cabe precisar que la expresión “Superior” que contempla el referido reglamento, debe coincidir con la primera acepción, es decir, con aquel funcionario que ejerce autoridad, mando o jurisdicción, ya que, la segunda y tercera serían casos de excepción.

4.3.- Ahora bien, corresponde indicar que la Potestad Disciplinaria, de acuerdo con el Reglamento N° 11, se puede ejercer respecto de los “Subordinados” o “Subalternos”, como se desprende de los artículos 9°, 15°, 19°, 28°, 37° y 38°. Ambas expresiones, también se encuentran definidas en el artículo 58° de la misma norma reglamentaria en la cual se indica que *“Subalterno, es el que tiene con relación a otro, un grado inferior en la escala jerárquica”* y *“Subordinado es el subalterno que se encuentra permanente o transitoriamente bajo el mando directo de un determinado superior”*. Esta clasificación adquiere especial relevancia en las medidas expulsivas, las cuales, en muchos casos no pueden ser impuestas por el superior directo, pues dicha atribución está radicada en autoridades de mayor graduación, como luego se analizará.

4.4.- En consecuencia, la regla general en materia de Potestad Disciplinaria es que corresponde al “Superior” castigar las faltas de sus subordinados. Sin embargo, dicha regla admite una serie de excepciones, en las cuales el castigo podrá ser impuesto por un superior diferente, pudiendo destacar al respecto las siguientes disposiciones:

- a) Artículo 14, del Reglamento N° 11: *“Cuando un Jefe llamado a resolver sobre una falta estime que ésta merece mayor castigo que el que por sus atribuciones puede imponer, pondrá los hechos en conocimiento del superior inmediato para que aplique la sanción que proceda”²⁰.*

¹⁷ Art. 12 Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N° 11, D.S N° 900 (Interior), de 1967.

¹⁸ Art. 58 Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N° 11, D.S N° 900 (Interior), de 1967.

¹⁹ Art. 430, Código de Justicia Militar.

²⁰ Art. 14 Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N° 11, D.S N° 900 (Interior), de 1967.

- b) Artículo 16, del Reglamento N° 11: “El personal que se encuentre en comisión de servicio en otra Repartición o Unidad de Carabineros, quedará sometido a la competencia disciplinaria del Jefe bajo cuyas órdenes se encuentre”²¹.
- c) Artículo 17, del Reglamento N° 11: “Cuando un funcionario cometa una falta y por traslado cambie de subordinación, antes que se le aplique una medida disciplinaria, la atribución de sancionar esa falta corresponderá al Jefe de la Unidad en donde la cometió”²².

4.5.- En todos estos casos, el superior por naturaleza, es decir aquel funcionario que ejerce autoridad, mando o jurisdicción, y del cual dependía el infractor, no podrá aplicar el castigo, pues esa atribución, según la normativa reglamentaria corresponderá a otro superior.

4.6.- Por último, el artículo 35°, del Reglamento de Disciplina N° 11, en sus seis grados o numerales, establece la naturaleza y entidad del castigo que cada superior puede imponer al personal de su dependencia²³; en este catálogo, es posible advertir que las sanciones expulsivas (*licenciamiento por razones de ética profesional, baja por conducta mala y separación del servicio*), están radicadas en autoridades que ostentan ciertos grados jerárquicos, puntualmente Coronel o General, lo que implica que un Comisario, Mando de Unidad y Jefe Directo del cual dependían los funcionarios señalados en los cuatro casos expuestos, jamás podrían haber impuesto una medida disciplinaria que implique la eliminación.

Como se observa, en todos estos casos se altera la regla general de competencia, pues será un superior distinto el que deberá conocer e imponer ese tipo de castigos.

CAPITULO V

5.- SOBRE LA FACULTAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 86, DEL REGLAMENTO N° 15:

5.1.- La disposición en cuestión, esto es, el artículo 86, del Reglamento N° 15, en sus tres incisos, dispone: “[**inciso primero**] *La autoridad dictaminadora, después de constatar que se han cumplido las diligencias esenciales, expedirá su dictamen para lo cual tendrá un plazo de cinco días, contado desde el día siguiente al de recepción de la pieza sumarial*”. [**Inciso segundo**] “*El Jefe dictaminador será competente para juzgar y sancionar a todo el personal que al término del sumario resultare responsable de una infracción disciplinaria, aun cuando dependiere de otra Jefatura*”. [**Inciso tercero**] “*Asimismo, lo será para determinar los beneficios o derechos materias del sumario, conforme a las normas legales o reglamentarias*”²⁴.

²¹ Art. 16 Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N° 11, D.S N° 900 (Interior), de 1967.

²² Art. 17 Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N° 11, D.S N° 900 (Interior), de 1967.

²³ Art. 35, N° 4, Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N° 11, D.S N° 900 (Interior), de 1967.

²⁴ Art. 86 inciso 2°, Reglamento de Sumarios Administrativo de Carabineros, N° 15, Decreto Supremo N° 118 (Defensa), de 1982.

5.2.- El inciso segundo del aludido artículo, constituye otra excepción de las reglas de Potestad Disciplinaria, que establece el ordenamiento jurídico de Carabineros de Chile. En efecto, esa disposición consagra de forma clara y expresa, que el **Jefe Dictaminador** “*será competente para juzgar y sancionar a todo el personal que al término del sumario resultare responsable de una infracción disciplinaria, aun cuando dependiere de otra Jefatura*”.

En esta norma, no sólo permitió que el Jefe Dictaminador fuera competente para sancionar a todo el personal que resultara responsable al término de un sumario administrativo, sino que reforzó esa idea, señalando que tal facultad la puede ejercer respecto de funcionarios que **dependan de otras jefaturas**.

5.3.- Es útil aclarar que la figura del “*Jefe Dictaminador*”, es una Institución que se encuentra regulada en el Reglamento N° 15 y no dentro de las reglas de potestad disciplinaria que establece el Reglamento N° 11. Cabe mencionar que a esta autoridad le corresponde conocer y resolver todas las incidencias del procedimiento, entre ellas, las inhabilidades que puedan formular las partes o el Fiscal, las relativas a la notificación de cargos, la procedencia de acceder o no al término probatorio, entre otras innumerables atribuciones, pero sin duda, la más importante, es que puede sancionar a todo el personal que resulte responsable al término del sumario, incluso si depende de otra jefatura.

5.4.- Ahora bien, quien detenta la calidad de “*Jefe Dictaminador*”, **es aquel que dispone la instrucción del respectivo Sumario Administrativo** y es quien debe resolver todas las incidencias del procedimiento y ejercer la potestad disciplinaria; esta afirmación, tiene su fundamento en las siguientes normas del Reglamento N° 15:

- a) Artículo 17: “*La inhabilidad se hará valer ante el Jefe que dispuso la instrucción del sumario, quien resolverá de plano sobre ella y sin ulterior recurso, sin perjuicio de que los afectados puedan entablar las reclamaciones del caso en sus escritos de defensa*”²⁵.
- b) Artículo 22: “*Los sumarios pueden tener como origen, el parte del hecho que se investiga u otros antecedentes, como cartas, denuncios, copias de informaciones verbales, etc., debidamente apreciados por el Jefe que ordena su instrucción*”²⁶.
- c) Artículo 30: “*Las diligencias que deban efectuarse en localidades distantes podrán ser realizadas por el Fiscal, cuando sean convenientes al más pronto esclarecimiento de los hechos, previa autorización del Jefe que ordenó el Sumario*”²⁷.

²⁵ Art. 17, Reglamento de Sumarios Administrativo de Carabineros, N° 15, D.S N° 118 (Defensa), de 1982.

²⁶ Art. 22, Reglamento de Sumarios Administrativo de Carabineros, N° 15, D.S N° 118 (Defensa), de 1982.

²⁷ Art. 30, Reglamento de Sumarios Administrativo de Carabineros, N° 15, D.S N° 118 (Defensa), de 1982.

- d) Artículo 71: “A continuación de la Vista Fiscal, el Secretario estampará la entrega del sumario al Jefe que ordenó instruirlo, la que se encabezará con la fecha”²⁸.
- e) Artículo 72: “Los sumarios deberán remitirse directamente por el Fiscal a la Jefatura que ordenó su instrucción”²⁹.
- f) Artículo 77: “Cumplidas y ponderadas las diligencias precedentemente señaladas, el Jefe que ordenó el sumario, si estimare improcedente la aplicación de medidas disciplinarias expedirá su Dictamen conforme a las reglas de los artículos 86º, 87º y 88º del presente Reglamento”³⁰.
- g) Artículo 78: “Si la autoridad que ordenó instruir el sumario considera que existe mérito para imponer medidas disciplinarias o que los antecedentes no fundamenten el otorgamiento de algún beneficio o derecho, dispondrá que el Fiscal ponga los autos en conocimiento del o los inculcados [...]”³¹
- h) Artículo 83: A propósito del término probatorio, señala [inciso primero]: “Si el inculcado o interesado no ofrecen prueba, se elevarán los autos al Jefe que ordenó la instrucción del sumario, para la evacuación del correspondiente dictamen”; [inciso segundo]: “Si ofrecieren pruebas, el Jefe dictaminador dispondrá su recepción y que se abra un término probatorio fatal de 4 días. En caso de que la prueba ofrecida deba rendirse fuera del lugar en que se instruye el sumario, podrá señalar un plazo que no exceda de 6 días”³².
- i) Artículo 85: “Vencido el término probatorio, el Fiscal elevará el sumario a la Jefatura que ordenó su instrucción para que pronuncie el dictamen”, y el Artículo 86: A propósito del Dictamen, en sus tres incisos, prescribe [inciso primero]: “La autoridad dictaminadora, después de constatar que se han cumplido las diligencias esenciales, expedirá su dictamen para lo cual tendrá un plazo de cinco días, contado desde el día siguiente al de recepción de la pieza sumarial; [inciso segundo]: “El Jefe dictaminador será competente para juzgar y sancionar a todo el personal que al término del sumario resultare responsable de una infracción disciplinaria, aun cuando dependiere de otra Jefatura”; [inciso tercero]: “Asimismo, lo será para determinar los beneficios o derechos materias del sumario, conforme a las normas legales o reglamentarias”³³.

5.5.- Las citadas disposiciones, dejan en evidencia que, “Jefe Dictaminador”, es aquella autoridad que ordena la instrucción del sumario, siendo ella quien deberá ejercer todas las

²⁸ Art. 71, Reglamento de Sumarios Administrativo de Carabineros, N° 15, D.S N° 118 (Defensa), de 1982.

²⁹ Art. 72, Reglamento de Sumarios Administrativo de Carabineros, N° 15, D.S N° 118 (Defensa), de 1982.

³⁰ Art. 77, Reglamento de Sumarios Administrativo de Carabineros, N° 15, D.S N° 118 (Defensa), de 1982.

³¹ Art. 73, Reglamento de Sumarios Administrativo de Carabineros, N° 15, D.S N° 118 (Defensa), de 1982.

³² Art. 78, Reglamento de Sumarios Administrativo de Carabineros, N° 15, D.S N° 118 (Defensa), de 1982.

³³ Art. 85, Reglamento de Sumarios Administrativo de Carabineros, N° 15, D.S N° 118 (Defensa), de 1982.

facultades inherentes a ese cargo, entre ellas “juzgar” y “sancionar” al personal que al término del procedimiento resulte responsable, aun cuando dependa de otra jefatura.

En este punto, es necesario recordar que en Carabineros de Chile la instrucción de un sumario sólo puede ser ordenada por alguna de las autoridades que señala en el artículo 3, del Reglamento N° 15, las cuales encontramos; a) El General Director; b) El General Subdirector; c) Los Jefes de Altas Reparticiones, en lo que respecta a los servicios y al personal de su dependencia; d) El Secretario General, aun cuando no sea Oficial General; e) Los Prefectos; f) Los Directores del Instituto Superior, de la Escuela de Carabineros, de la Escuela de Suboficiales, del Centro de Especialidades y de Instrucción, y g) El Cuartel Maestre del Hospital de Carabineros.³⁴

5.6.- Los Oficiales que de acuerdo con el artículo 3° no tengan facultad para ordenar la instrucción de sumarios, cuando tuvieren conocimiento de hechos que deban esclarecerse sumariamente, reunirán los antecedentes necesarios para la comprobación del suceso y culpabilidad de los afectados y, tomando las medidas consiguientes, y en el plazo más breve, los elevarán a las Jefaturas respectivas, para que éstas, si lo estiman procedente, dispongan substanciarlo³⁵.

CAPITULO VI

6.- SOBRE LA JURISPRUDENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA APLICABLE A LA MATERIA.

6.1.- La Contraloría General de la República en más de una oportunidad se ha pronunciado sobre esta materia, señalando que el “*Jefe Dictaminador*” es competente para emitir el dictamen y para sancionar a todo el personal que resulte responsable al término del sumario.

Dicho criterio, queda de manifiesto en los siguientes dictámenes:

- a) Dictámenes 54.283/2014 (No Reactivado)³⁶ y 43.268/2015 (Si Reactivado)³⁷: En ellos ese Órgano de Control precisó que la autoridad que dispone Baja por Conducta Mala, con Efectos Inmediatos es quien debe resolver el proceso y fijar la nota de conducta. En efecto, según se indica en esa jurisprudencia “*el jefe que ordene su instrucción podrá eliminarlo de inmediato, sin expresar nota de conducta hasta su finalización, oportunidad en la cual deberá fijarla, o bien, dejar sin efecto la baja, debiendo agregarse, de conformidad con lo indicado en los artículos 77 y 86 del decreto N° 118, de 1982, del Ministerio de Defensa Nacional, Reglamento de*

³⁴ Art. 3, Reglamento de Sumarios Administrativo de Carabineros, N° 15, D.S N° 118 (Defensa), de 1982.

³⁵ Art. 4° Reglamento de Sumarios Administrativos de Carabineros de Chile N° 15, DS N° 118 (Defensa), de 1982.

³⁶ Contraloría General de la República, dictamen (no reactivado) N° 54.283, 15 de junio 2014 (C. 1°).

³⁷ Contraloría General de la República, dictamen (reactivado) N° 43.268, 13 de junio 2015 (C. 4°).

Sumarios Administrativos, que dicha autoridad, después de constatar que se han cumplido las diligencias esenciales, expedirá su resolución, tal como aconteció en la especie, no advirtiéndose, por tanto, ninguna irregularidad en la actuación del mencionado prefecto”.

- b) Dictámenes 38.697/2008 (Si Reactivado)³⁸ y 73.028/2013 (Si Reactivado)³⁹: En ambos se formuló una aclaración respecto de la finalidad del Dictamen que la autoridad emite en el Sumario Administrativo, indicando lo siguiente “*el señalado dictamen constituye un pronunciamiento que emite la jefatura que dispuso se incoara el respectivo proceso disciplinario, para resolver, teniendo en cuenta los antecedentes que éste arroje, si procede ratificar o dejar sin efecto el alejamiento*”. Esta jurisprudencia resulta relevante porque la Contraloría Regional de O’Higgins, sostiene que la nota de conducta y la sanción administrativa son dos actos distintos, como posteriormente se analizará en este informe.
- c) El Dictamen N° 54.283/2014 (No Reactivado): En este caso, esa Contraloría General de la República informó que la “*Jefatura que ordena la instrucción de un sumario administrativo en Carabineros de Chile, tiene que emitir el dictamen que lo resuelve*”, y El Dictamen N° 95.327/2014 (Si Reactivado)⁴⁰: Señaló que “*es dable indicar, por una parte, que su artículo 85° prescribe que, una vez vencido el término probatorio, el fiscal elevará el sumario a la jefatura que ordenó su instrucción para que “pronuncie el dictamen” y, por otra, que su artículo 86° establece, en lo que interesa destacar, que el jefe dictaminador será competente para juzgar y sancionar al personal*”.

6.2.- En consecuencia, la jurisprudencia de esa Contraloría General de la República, valida la interpretación que este abogado tiene respecto de estas normas, tal como se señaló en los números 4.2 al 4.6 del presente artículo académico, en sentido que: primero, la autoridad que dispone la instrucción del sumario, al cual el Reglamento N° 15, denomina Jefe Dictaminador, es aquella que debe resolverlo emitiendo el pertinente Dictamen, y; segundo, que dicha autoridad es competente para juzgar y sancionar a todo el personal que resulte responsable al término del sumario, aun cuando dependa de otra jefatura.

CAPITULO VII

7.- SOBRE EL FUNDAMENTO DE LA REPRESENTACIÓN FORMULADA POR LAS CONTRALORÍAS REGIONALES DE O'HIGGINS Y DE LA ARAUCANÍA.

7.1.- Las Contralorías Regionales de O'Higgins y de la Araucanía representaron las Resoluciones N° 7, N° 11, N° 13 y N° 141, de los casos comentados en el número 3° y

³⁸ Contraloría General de la República, dictamen (reactivado) N° 38.697, 18 de agosto 2008 (C. 10°).

³⁹ Contraloría General de la República, dictamen (reactivado) N° 73.028, 11 de noviembre 2013 (C. 5°).

⁴⁰ Contraloría General de la República, dictamen (reactivado) N° 95.327, 05 de diciembre 2014 (C. 5°).

siguientes de este artículo académico, porque, en sus conceptos, las autoridades que aplicaron las sanciones no eran competentes, ya que, según indicaron, esa facultad correspondía a los Mandos de las Prefecturas Santiago Cordillera, Santiago Central, Talcahuano N° 30 y Santiago Norte respectivamente.

Estas decisiones, de las Contralorías Regionales, habrían estado motivadas por el hecho de que los ex funcionarios involucrados, al momento de ocurrir los incidentes que provocaron sus eliminaciones, eran de dotación de la 36° Comisaría La Florida, de la 21° Comisaría Estación Central, de la 4° Comisaría Hualpén y de la 6° Comisaría Recoleta, y no del sector jurisdiccional donde ocurrieron los hechos que motivaron la medida expulsiva en cuestión.

7.2.- Ahora bien, al analizar lo resuelto por los Prefectos de Colchagua, Malleco, Villarrica y Cachapoal, bajo el parámetro de la jurisprudencia contenida en los dictámenes citados en el apartado anterior, es posible concluir que las decisiones de esas autoridades estarían ajustada a derecho, porque dado que dispusieron la instrucción de los sumarios administrativos respectivos, entonces también debían resolverlos.

Cabe agregar que, aun cuando los ex funcionarios dependían de otras jefaturas, los Jefes Dictaminadores se encontraban facultados para juzgar y resolver los procesos administrativos instruidos, en virtud de la regla de excepción, contenida en el inciso segundo del artículo 86°, del Reglamento N° 15.

7.3.- Sin perjuicio de lo anterior, es necesario hacer referencia a alguna de las afirmaciones que los Órganos de Control Regional consignaron en los oficios de representación y en aquel donde rechazó la reconsideración que Carabineros de Chile formuló.

- a) En el inciso segundo del Oficio N° 4.836, de la representación de la Contraloría Regional de O'Higgins, se indica que el artículo 3°, del Reglamento N° 15, establece que *“tendrán facultad para ordenar la instrucción de sumarios administrativos sobre hechos que afecten a los servicios o al personal de sus respectivas dependencias, los jefes que a continuación esa norma indica, entre los cuales menciona a los prefectos provinciales”*. Esta afirmación es imprecisa por dos razones: primero, porque la norma no circunscribe la instrucción del sumario a los servicios o al personal de las respectivas dependencias de las autoridades que ahí están enumeradas, y; segundo, porque la citada disposición no reconoce expresamente a los prefectos provinciales.
- b) En el inciso cuarto del Oficio N° 6.020, de fecha 24.12.2019, de la Contraloría Regional de O'Higgins, se rechazó la reconsideración que se solicitó respecto de la representación de la Resolución N° 141, ya que se señala que *“la autoridad*

dictaminadora sólo tiene atribuciones para fijar en su dictamen la nota de conducta del inculpado, sin poder confirmar la medida de baja por conducta mala, pues dicha determinación debe efectuarse una vez afinado el referido procedimiento disciplinario, mediante la emisión de un acto administrativo de término que debe ser dictado por la jefatura competente, que en el caso de marras es la que dispone el citado literal c) del N° 4 del artículo 35 del Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N° 11". La Entidad de Control Regional entiende que en esta etapa del sumario existirían dos actuaciones, la primera, correspondía al Jefe Dictaminador quien sólo estaría facultado para fijar la nota de conducta y, la segunda, se verificaría ante la jefatura competente quien tendría la atribución para aplicar la medida disciplinaria.

7.4.- Sobre el razonamiento anterior es necesario recordar que el inciso 5 del N° 4, del artículo 127° del Reglamento de Selección y Ascensos del Personal de Carabineros de Chile N° 8⁴¹, en adelante "Reglamento N° 8", disposición que permite aplicar con efectos inmediatos la baja por conducta mala, señala que *"No obstante lo anterior, cuando la comisión de una falta que dé origen a un Sumario Administrativo o Investigación, fuere de tal gravedad que haga inconveniente la permanencia del funcionario en la Institución, y, el inculpado confiese su responsabilidad, o ésta se haga evidente, el Jefe que ordene la instrucción del Sumario podrá eliminarlo de inmediato por "conducta mala", sin expresar nota de conducta hasta la terminación de la pieza sumarial o de la investigación, oportunidad en la cual deberá fijar la nota que en definitiva le corresponda, o bien, modificar o dejar sin efecto la causal de baja, según el mérito del Sumario o investigación".* Esta norma, establece que, al término del sumario, la autoridad que dispuso su instrucción puede tomar alguna de estas decisiones: **a)** fijar la anota de conducta, o; **b)** modificar o dejar sin efecto la causal de baja.

7.5.- El fijar la nota de conducta supone confirmar la medida disciplinaria expulsiva, ello se desprende del artículo 128° del Reglamento N° 8⁴², que señala *"Las bajas dispuestas a firmar en conformidad a los números 1) y 2), del artículo 127°, deberán consignar la nota de conducta del afectado, que se fijará de acuerdo con las anotaciones registradas en el Libro de Vida y podrá ser: a) Buena; b) Regular, y c) Menos que regular. Igual procedimiento se adoptará para las bajas por alguna de las causales contempladas en el número 4 del artículo 127° y 127° bis, pero la nota de conducta podrá ser: a) Menos que regular, y b) Mala"*, esto significa que la aplicación de la medida disciplinaria conlleva también el acto de fijar la nota de conducta, ambas constituyen una sola actuación y no dos separadas como señala la Contraloría Regional de O'Higgins.

⁴¹ Art. 127 inciso 5, del Decreto N° 5.193 de fecha 30.09.1959, del Ministerio del Interior.

⁴² Art. 128, del Decreto N° 5.193 de fecha 30.09.1959, del Ministerio del Interior.

7.6.- Ahora, respecto del Acto Administrativo donde la Contraloría Regional de la Araucanía, representó las Resoluciones N° 07 y N° 11, por medio del Oficio N° 1686 y N° 1687 respectivamente, se fundamenta con un análisis de los Reglamentos N° 11 y N° 15 de Carabineros, y con lo que en su oportunidad ese Órgano Contralor manifestó, a través del Dictamen N° 12.998/2020, donde representó la Resolución N° 307, de fecha 27.05.2020, de la Prefectura Santiago Occidente, por medio de la cual declaraba a firme la medida disciplinaria expulsiva del ex funcionario señalado.

En este caso en particular, el ex Carabinero, quien fuera de dotación de la Subcomisaría Cerrillos de la 34ava. Comisaría Vista Alegre, dependiente de la Prefectura Santiago Rinconada, fue dado de Baja de las Filas de la Institución, por Conducta Mala, con Efectos Inmediatos, por haber sido sorprendido en la comuna de Quinta Normal conduciendo su vehículo particular bajo los efectos del alcohol, después de haber participado en un atropello de transeúntes, sin prestar auxilio, dándose a la fuga del lugar y cuyas víctimas fallecieron posteriormente.

A raíz de ello, el procedimiento fue adoptado por personal de la Subcomisaría Carrascal de la 22ava. Comisaría Quinta Normal, dependiente de la Prefectura Santiago Occidente. Luego, se constituyó el Prefecto de la Prefectura Santiago Rinconada, quien dispuso la Baja por Conducta Mala, con efectos inmediatos del ex funcionario, a través de la Resolución Exenta N° 03, de fecha 01.08.2018.

Posteriormente, el Prefecto de la Prefectura Santiago Occidente, dictó la Orden de Sumario N° 11151/1, de fecha 01.08.2018, ordenando que la Fiscalía Administrativa de esa dependencia instruyera el Sumario Administrativo.

Una vez finalizadas las diligencias, la misma autoridad que dispuso la instrucción del proceso, resolvió por medio del Dictamen N° 11151/1, de fecha 10.09.2019, confirmar la medida disciplinaria en contra del ex servidor.

Finalmente, debido a que el funcionario no presentó el Recurso Jerárquico dentro del plazo reglamentario, se dictó la Resolución N° 307, de fecha 27.05.2020, por medio de la cual se declaró a firme la medida expulsiva.

Ese Órgano Contralor, al conocer los antecedentes se abstuvo de dar curso a la Resolución N° 307, por no ajustarse a derecho, señalando que analizado el Reglamento N° 11 y 15, no se advierte la normativa que otorgaría al Prefecto de la Prefectura Santiago Occidente facultades disciplinarias respecto del inculpado, quien era el único funcionario involucrado en los hechos indagados, y que se desempeñaba en una unidad policial que no dependía de la mencionada Prefectura.

7.7.- Finalmente, se debe indicar que, hasta antes de la emisión de los oficios de las Contralorías Regionales de O'Higgins y de la Araucanía, existía un criterio uniforme en cuanto a que la autoridad que disponía la instrucción del sumario era quien debía resolverlo y, ejerciendo esa atribución, podía juzgar y sancionar a todo el personal que al término del proceso resultara responsable, aun cuando dependiera de otra jefatura.

Prueba de ello son los siguientes antecedentes:

- a) En el año 2016, la Contraloría Regional del Bio-Bio (*Oficio N° 13.945, del 2016*), en un caso similar donde un funcionario que era de dotación de la 3° Comisaría Penco, dependiente de la Prefectura Talcahuano, fue Eliminado por Conducta Mala, con Efectos Inmediatos por el Prefecto de Concepción, autoridad que, al término del procedimiento, en su dictamen, confirmó la medida expulsiva. Esa decisión fue alegada por el ex funcionario ante el citado Órgano de Control, el cual aplicó el criterio respecto a que la autoridad que disponía la instrucción del sumario era quien debía resolverlo y, ejerciendo esa atribución, podía juzgar y sancionar a todo el personal que al término del proceso resultara responsable, aun cuando dependiera de otra jefatura.

- b) La Contraloría Regional de la Araucanía, ha empleado los criterios de la letra anterior, en tres situaciones:

b.1) En su Dictamen N° 4.431 de fecha 05.08.2020, a través del cual informa que se da curso a la Resolución N° 06 de 15.01.2020 de la Prefectura Villarrica N° 3, dependiente de la IX Zona Araucanía, que confirma la Baja por Conducta Mala con Efectos Inmediatos, con Nota de Conducta Mala, del Ex Cabo 2° Heriberto Andrés Cea Carrasco, perteneciente a la dotación de la 3° Comisaría de Fuerzas Especiales Malleco, dependiente de la Prefectura de Fuerzas Especiales, de la Zona Araucanía Control Orden Público.

b.2) Mediante el Dictamen N° 4.561 de fecha 13.08.2020, da curso a la Resolución N° 51 de 15.01.2020 de la IX Zona Araucanía, que corresponde a la resolución de término de proceso con motivo de la Baja por Conducta Mala con Efectos Inmediatos, con Nota de Conducta Mala, del Ex Carabinero Álvaro Guillermo Cifuentes Carvajal, de dotación de la 4° Comisaría Victoria. (Habiendo sido dado de baja con efectos inmediatos por parte del Prefecto de la Prefectura Villarrica N° 3), y;

b.3) A través del Dictamen N° 40.570 de fecha 05.08.2020, el referido ente indica que da curso a la Resolución N° 17 de 26.02.2029, de la Prefectura Villarrica N° 3, dependiente de la IX Zona Araucanía, que de igual forma confirmó la Baja por Conducta Mala con Efectos Inmediatos, con Nota de Conducta Mala, del Ex

Carabinero Matías Benjamín Pichilaf Jaque, quien fuera de dotación de la 3° Comisaría Ovalle, dependiente de la Prefectura Limarí.

CAPITULO VIII

8.- CONSECUENCIAS PROBABLES DE APLICAR EL CRITERIO SOSTENIDO POR LAS CONTRALORÍAS REGIONALES DE O'HIGGINS Y DE LA ARAUCANÍA:

A juicio del suscrito la aplicación del criterio antes indicado, el cual no reconoce la regla excepcional que establece el artículo 86, inciso segundo, del Reglamento N° 15, traería consecuencias desde el punto de vista jurídico y práctico en aquellos procesos administrativos que se encuentran en trámite actualmente, como se pasa a exponer a continuación:

8.1.- Porque en la actualidad, en Carabineros de Chile existen procesos sumariales en trámite, de similares características a los procesos que fueron observados por las Contralorías Regionales, por lo que al aplicar este nuevo criterio, se estaría transgrediendo los Principios de Celeridad y Economía Procedimental, consagrados en la Ley N° 19.880; dado que, ante tal situación, se tendrán que invalidar los Dictámenes emitidos por las autoridades que dispusieron la instrucción del Sumario Administrativo, para luego ser derivados a las autoridades de las cuales depende el funcionario, dilatando excesivamente e innecesariamente los procesos en curso.

8.2.- Por otro lado, el nuevo criterio representaría desconocer las excepciones a las reglas de la competencia consagradas en la reglamentación interna, específicamente la establecida en el artículo 86°, inciso segundo, del Reglamento N° 15, ya que iniciado éste ha quedado radicada la competencia en el Jefe Dictaminador que dispuso la eliminación por conducta mala, con efectos inmediatos y que luego ordenó instruir el sumario administrativo correspondiente.

8.3.- Además de lo anterior, seguir el señalado criterio, hace compleja su aplicación, toda vez que, conforme a las normas reglamentarias sobre la Potestad Disciplinaria, consagradas en el Reglamento de Disciplina N° 11, como se indicó en el numeral 4.6 del presente artículo académico, para poder aplicar una sanción expulsiva (*licenciamiento por razones de ética profesional, baja por conducta mala y separación del servicio*), la autoridad administrativa debe estar facultada para ello, según lo establece el artículo 35° del mismo texto reglamentario, las cuales están radicadas en autoridades que ostentan ciertos grados jerárquicos, puntualmente del grado de Coronel o General, por lo que en un caso donde el funcionario dependa del Comisario (grado de Mayor generalmente) de la Unidad Policial respectiva, no podrá imponer una medida disciplinaria de esa naturaleza.

8.4.- Finalmente, en aquellos sumarios administrativos que involucre a más de un funcionario, de distintas dotaciones y dependencia, produce una confusa aplicación respecto a la autoridad que emitirá el Dictamen, ya que no se contempla en la reglamentación interna de Carabineros, la emisión de varios Dictámenes en un solo proceso instruido. Además, la normativa analizada tampoco considera que se generen diferentes vías recursivas paralelas para los involucrados inculcados.

CONCLUSIÓN:

9.1.- Como se puede apreciar, se ha seguido un desarrollo lineal y jerárquico en el desarrollo de este artículo académico; para los efectos de analizar la temática que nos convoca.

En efecto, primero se comentó cuatro casos a los cuales ciertas Contralorías Regionales han considerado que la autoridad que dispuso la eliminación de las filas de un funcionario, que ordenó la instrucción del proceso administrativo y que finalmente resolvió los autos, no era competente. Luego, de ello en este artículo se abordó la temática sobre las reglas de competencia disciplinaria que contempla el ordenamiento jurídico de Carabineros de Chile.

Posteriormente a ello, se realizó un análisis sobre la facultad consagrada en el artículo 86, del Reglamento N° 15; seguidamente, se analizó la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, pertinente sobre la materia en análisis.

Luego, se analizó sobre el fundamento de la representación formulada por las Contralorías Regionales respecto a la aplicación del artículo 86 inciso 2°. Siguiendo la línea de lo anterior, se trató de analizar ciertos aspectos propios, de las consecuencias probables de aplicar el criterio sostenido por las Contralorías Regionales; para finalmente, avocarnos en las conclusiones que este abogado pasa en este acto a desarrollar.

9.2.- Ciertamente que lo anterior, no es la única manera de abordar este tema, sin embargo se considera que a través de la estructura planteada ha sido posible apreciar una serie de aspectos que emanan de la normativa que regula el ejercicio de la potestad disciplinaria al interior de Carabineros y que evidencian algunas carencias, inconsistencias y problemas que es necesario abordar, con una reforma a los reglamentos de disciplina y sumarios administrativo de aquella Institución Policial, pues la problemática planteada en este artículo académico, respecto a los cambios de visión que ha tenido la jurisprudencia administrativa de la Contraloría Regionales, al poder determinar el sentido y alcance de la potestad que consagra el inciso segundo del artículo 86° del Reglamento de Sumarios Administrativos de Carabineros de Chile, N° 15⁴³, que establece, en síntesis, que la autoridad dictaminadora es

⁴³ Decreto N° 118, de fecha 7 de abril del año 1982, del Ministerio de Defensa Nacional.

competente para sancionar a todo el personal que al término de un sumario resulte responsable, aun cuando dependiere de otra jefatura; la anterior problemática, es solo uno de tantos problemas que presenta el proceso sumarial de Carabineros y la normativa que regula aquella materia.

9.3.- Sin perjuicio de la realidad anteriormente planteada, en este artículo académico se trato de contestar las interrogantes realizadas al principio de este trabajo, y por la cual, se realizó un análisis de cada uno de los puntos tocados en este artículo académico.

Respecto a la primera interrogante, sobre *¿Cuáles son los casos en los cuales las contralorías regionales han determinado que la autoridad que resolvió e instruyó el sumario Administrativo no era competente para resolver una medida disciplinaria, según lo establecido en el artículo 86°, inciso segundo, del Reglamento N° 15?*; se pudo analizar en el número 3° y siguientes, los casos por los cuales las contralorías regionales de la Araucanía y Rancagua, insisten en no dar curso a la aplicación del artículo 86 inciso segundo del Reglamento de Sumarios Administrativos N° 15.

Luego, en el N° 7 y siguientes, se desarrolló el pensamiento que pudo haber tenido los órganos contralores regionales, al disponer sus respectivos dictámenes correspondientes, señalando en aquel apartado, que las decisiones del ente contralor regional habrían estado motivadas por el hecho de que los ex funcionarios involucrados, al momento de ocurrir los incidentes que provocaron sus eliminaciones, eran de una dotación distinta al sector jurisdiccional donde ocurrieron los hechos que motivaron la medida expulsiva en cuestión; sin perjuicio de ello, se concluye que al analizar lo resuelto por los Prefectos de Colchagua, Malleco, Villarrica y Cachapoal, bajo el parámetro de la jurisprudencia contenida en los dictámenes de la Contraloría General de la República citados en este trabajo, es posible deducir que las decisiones de esas autoridades administrativas estarían ajustada a derecho, porque teniendo la facultad para disponer la instrucción de los sumarios administrativos respectivos conforme al artículo 3° del Reglamento N° 15, entonces también tendrían la potestad disciplinaria para resolverlos.

En cuanto a, la interrogante de *¿Cual es a normativa legal y reglamentaria aplicable al caso en análisis, y como la jurisprudencia administrativa ha sido determinante para su aplicación?*.

En extenso este artículo académico, ha desarrollado cada uno de los delicados puntos tratados en la pregunta formulada, situación que se ha evidenciado del estudio de la normativa legal y de la jurisprudencia administrativa; que en definitiva, la autoridad administrativa (Prefectos de Carabineros) quienes eliminaron de las Filas a los ex funcionarios y resolvieron los Sumarios Administrativos, tenían las competencias necesarias para realizar y dictaminar ambos actos administrativos.

Por otro lado, en cuanto a la interrogante si ¿El Jefe Dictaminador de un Sumario que involucra a un funcionario que no es de su dotación, tiene facultades para resolver el proceso y aplicar una sanción disciplinaria?, se pudo concluir en el análisis del presente artículo académico que teniendo en consideración el tenor literal del inciso segundo del artículo 86° del Reglamento N° 15, el cual señala que *“El Jefe dictaminador será competente para juzgar y sancionar a todo el personal que al término del sumario resultare responsable de una infracción disciplinaria, aun cuando dependiere de otra Jefatura”*, la normativa legal y reglamentaria, la abundante jurisprudencia emanada de la Contraloría General sobre esta norma y los propios pronunciamientos de las Contralorías Regionales que con anterioridad han aplicado el criterio que este abogado desarrolló en el presente artículo académico, en cuanto a que la autoridad administrativa de Carabineros que dispuso la eliminación, instrucción y dictamen, tenía las potestades para ello.

9.4.- En consecuencia, el propósito fundamental de este trabajo consiste en haber realizado un análisis relativamente detallado de una normativa prácticamente inexplorada en nuestra dogmática jurídica a la luz del ejercicio de la potestad disciplinaria propia de los mandos al interior de Carabineros.

Por eso se considera que el presente trabajo constituye un primer paso, a un área que requiere ser abordada debido a que hay problemas que solucionar y mecanismos que modificar, sin que nada de ello signifique alterar la disciplina que debe existir al interior de las Fuerzas de Orden y Seguridad, que resulta esencial para el adecuado éxito de las misiones que se ha Carabineros se les ha encomendado.

9.5.- Finalmente, se concluye este artículo académico señalando que; primero, la autoridad administrativa de Carabineros que dispone la instrucción del sumario, al cual el Reglamento N° 15, denomina Jefe Dictaminador, es aquella que debe resolverlo emitiendo el pertinente Dictamen; segundo, que dicha autoridad es competente para juzgar y sancionar a todo el personal que resulte responsable al término del sumario, aun cuando dependa de otra jefatura; y, tercero, a juicio de este abogado el criterio ocupado por la Contralorías Regionales de O'Higgins y de la Araucanía, es erróneo pues se debe tener en consideración el tenor literal del inciso segundo del artículo 86° del Reglamento N° 15, y la abundante jurisprudencia administrativa analizada en este artículo académico propuesto sobre la materia.

9.6.- En definitiva, se considera que con el desarrollo del presente artículo académico, pudo englobar en estos últimos párrafos las principales conclusiones a que he podido llegar luego de un análisis ciertamente crítico de la normativa convocada.

La intención, que se mantuvo en este artículo al analizar las interrogantes planteadas, es abrir la puerta a un necesario debate que conlleve a una revisión integral y concordada de esta normativa.

Sin perjuicio de lo anterior, y para finalizar este artículo académico, habiendo estudiado la normativa reglamentaria y legal correspondiente, como la jurisprudencia administrativa pertinente, le sugiere a la Institución de Carabineros de Chile, las siguientes recomendaciones:

- 1) Solicitar a la Contraloría General de la República, emitir un pronunciamiento con el objeto de determinar si el criterio utilizado tanto por la Contraloría Regional del Libertador General Bernardo O'Higgins, como por la Contraloría Regional de la Araucanía y ese Órgano de Control, para representar las Resoluciones ya expuestas, esto es, que los Prefectos de las Prefecturas de Carabineros Colchagua, Cachapoal, Villarrica y Malleco, en su calidad de "Jefes Dictaminadores", no eran competentes para aplicar las medidas disciplinarias expulsivas al término del sumario administrativo a ex funcionarios que dependían de otras jefaturas, es o no el correcto.
- 2) Reformular, modificar o unir los Reglamentos de Sumario administrativos de Carabineros, N° 15, con el Reglamento de Disciplina N° 11; porque en la normativa reglamentaria de Carabineros se aprecian mayores vulneraciones a las garantías de una investigación y un juzgamiento racionales y justos, sobre todo en cuanto a principios tan básicos como la bilateralidad de la audiencia, la producción de las pruebas, la imparcialidad de los intervinientes y juzgadores, los plazos y las oportunidades de defensa, situación que podría ser abordada en alguna investigación académica.
- 3) Finalmente, se sugiere a esa Institución Policial, que tanto las Fiscalías Administrativas como los Jefes Dictaminadores pasen a hacer integradas por abogados letrados, ya que, en la actualidad, dichas reparticiones están solamente integradas por Personal de Orden y Seguridad no letrado, por lo que en muchas situaciones existen vulneraciones graves al debido proceso, afectando los derechos de defensa de los inculpados.

BIBLIOGRAFÍA:

NORMAS JURÍDICAS CITADAS:

- 1) Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, N° 18.961, de 1990.
- 2) Decreto Supremo N° 5.193 (Interior) de 1959.
- 3) Decreto Supremo N° 900 (Interior), de 1967.
- 4) Decreto Supremo N° 118 (Defensa), de 1982.

- 5) Decreto Supremo N° 412 (Defensa), de 1992, que fijó texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL N° 2 (Interior) de 1968.

JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA CITADA:

- 1) Contraloría General de la República, dictamen (reactivado) N° 38.697, 18 de agosto 2008 (C. 10°).
- 2) Contraloría General de la República, dictamen (reactivado) N° 73.028, 11 de noviembre 2013 (C. 5°).
- 3) Contraloría General de la República, dictamen (no reactivado) N° 54.283, 15 de junio 2014 (C. 1°).
- 4) Contraloría General de la República, dictamen (reactivado) N° 95.327, 05 de diciembre 2014 (C. 5°).
- 5) Contraloría General de la República, dictamen (reactivado) N° 43.268, 13 de junio 2015 (C. 4°).