PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS DISCIPLINARIAS PROPORCIONALES A LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN.

BOLETÍN N° 9542-04

ANTECEDENTES:

La Responsabilidad Administrativa, como expresión de *ius puniendi* del Estado, se constituye, incluida su variante disciplinaria, en el régimen sancionador de conductas infracciónales aplicable a las personas que ejercen la función pública.

Para el profesor Silva Cimma[1], la Función Pública se "puede conceptualizar como la actividad que desarrolla la dotación o elemento humano de la Administración de Estado para poner en funcionamiento el servicio público".

Es en el ejercicio de dicha actividad, que el elemento humano, el funcionario, debe dar cumplimiento al conjunto de deberes y obligaciones que se le imponen en el Estatuto Administrativo y/o leyes especiales y cuya transgresión lo hacen sujeto de responsabilidad.

La doctrina ha dado diversas definiciones respecto a la Responsabilidad Administrativa, entre las cuales podemos señalar la del Profesor Hugo Caldera [2], la Responsabilidad más que Administrativa es Responsabilidad Funcionaria, la que se define como "*aquella en que incurren los funcionarios de la Administración del Estado cuando con sus actuaciones u omisiones infringen los deberes o incurren en conductas prohibidas en razón de los cargos que desempeñan*"; y la de Francisco Aldunate [3] que señala que "i*ncurre en responsabilidad administrativa el funcionario que infringe u omite los deberes o prohibiciones establecidos por el Estatuto Administrativo. Dicha Infracción debe ser acreditada a través de una investigación sumaria o sumario administrativo*".

El funcionario público se encuentra vinculado al Estado por un régimen legal y de derecho público denominado Estatuto; en el caso de los Profesionales de la Educación dependientes del sector Municipal, se encuentran vinculados a un órgano que forma parte de la Administración del Estado, esto es, "las Municipalidades" y su relación laboral se encuentra regida por el Estatuto de los Profesionales de la Educación ley 19.070 que en su artículo 3° dispone que "este Estatuto normará los requisitos, deberes, obligaciones y derechos de carácter profesional, comunes a todos los profesionales señalados en el artículo 1° …".

De esta forma, teniendo los profesionales de la Educación Municipal el carácter de funcionarios públicos y que adquieren este vínculo jurídico a través de su nombramiento, no corresponde aplicarles disposiciones que se refieran a los contratos regidos por el Derecho Privado, salvo remisión expresa tal como lo establece el artículo 71 de la ley 19.070 en aquella materias no reguladas en el Estatuto Docente.

---

[1] Enrique SILVA CIMMA: *Derecho Administrativo Chileno y comparado;* Tomo IV, La Función Pública; Editorial Jurídica de Chile; primero edición, año 2003.
[2] Hugo CALDERA DELAGADO: *Tratado de Derecho Administrativo*; Ediciones Parlamento Ltda.; Santiago de CHILE, AÑO 2001.
[3] Francisco, ALDUNATE RAMOS: *Responsabilidad Administrativa y Procedimientos Disciplinarios;* Lexis Nexis, año 2011.

Así las cosas y teniendo claridad de que la función docente municipal es una función pública que se encuentra inmersa en un régimen jurídico estatutario, "e***ste régimen encuentra su origen en la ley y en su establecimiento y regulación predomina el interés general orientado al bien común por sobre el interés particular***"[4], su actuar se encuentra afecta a Responsabilidad Administrativa, y/o Funcionaria.

Según el profesor Silva Cimma, los funcionarios públicos o quienes ejerzan una función pública, se encuentran afectos a responsabilidades de diversa índole: penal, civil y administrativa, y en algunos casos, a responsabilidad política.

La Responsabilidad Administrativa se encuentra consagrada en los incisos 2° y 3° del artículo 7° de la Constitución Política de la República, que señalan:

> "*Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les haya conferido en virtud de la Constitución o las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará* ***las responsabilidades y sanciones que la ley señale".***

Luego el artículo 38 de la referida Carta Fundamental indica que:

> "*Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes…Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley*, **sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera afecta al funcionario que hubiere causado el daño".**

A estas normas constitucionales deben adicionarse la ley 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado[5] y la normativa legal correspondiente que en el caso puntual de los profesionales de la Educación serían el artículo 72 letra b) y c) de la ley 19.070 y que hacen remisión expresa al procedimiento establecido en los artículo 127 al 143 de la ley 18.883 y el artículo 144 del Reglamento del Estatuto Docente.

El problema que actualmente existe es que en el caso de los profesionales de la Educación dependientes de los Departamentos Administrativos de Educación Municipal, por modificación del Estatuto Docente y su reglamento, específicamente artículo 72 letra b) y c) y el artículo 145 del Decreto Supremo N° 453 del año 1992 respecto de los que se establezca una responsabilidad administrativa en una investigación o sumario Administrativo, sólo podrán ser objeto de la sanción disciplinaria de término de la relación laboral, habiéndose eliminado del antiguo texto legal la sanción disciplinaria de

[4] Enrique SILVA CIMMA: *Derecho Administrativo Chileno y comparado;* Tomo IV, La Función Pública; Editorial Jurídica de Chile; primero edición, año 2003.

[5] Cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por Decreto con Fuerza de Ley 1-19.653, del año 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

“Amonestación Escrita en la hoja de Vida”. Esta situación ya ha sido objeto de jurisprudencia de la Contraloría General de la República (dictamen N °012060 año 2014), indicando que “ni el mencionado reglamento ni la ley, establecen sanciones distintas al cese de funciones, para los profesores”.

Esta situación vulnera principios jurídicos básicos que inspiran la institucionalidad de la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, entre los cuales se puede mencionar el principio de legalidad de las sanciones y su proporcionalidad.

a) **El principio de legalidad de las sanciones**: Este concepto implica por una parte que sólo la ley puede establecer sanciones disciplinarias, tal como es establecido expresamente en el inciso final del artículo 7 de la CPR que establece “Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señala”.

De esta forma queda de manifiesto que las sanciones disciplinarias constituyen una materia reservada a la ley, constituyendo una fuente única del derecho en esta materia, razón por la cual necesariamente se requiere de un proyecto de ley que introduzca las sanciones disciplinarias de los profesionales de la Educación, siendo improcedente que sean instituidas vía Reglamentos o Decretos Supremos. (ex artículo 145 del DS 453 año 1992) o bien que la autoridad comunal disponga una sanción disciplinaria distinta a la expresamente contemplada en la ley, esto es, a la sanción de término de la relación laboral.

b) **Principio de gradualidad de la sanción:** Este principio implica que las autoridades administrativas, al ejercer su potestad sancionatoria, deben atenerse al mérito del proceso e imponer una sanción proporcionada con éste.

De esta forma, al existir actualmente sólo una sanción aplicable a los profesionales de la Educación y que resulta ser la más gravosa, implica que todas las demás situaciones en donde existan faltas administrativas simplemente quedarán impunes, sin castigo alguno, o bien corriéndose el riesgo de aplicar única y exclusivamente la más gravosa; lo que resulta en muchos casos evidentemente desproporcionado.

Este principio se encuentra reconocido expresamente en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República Dictamen n ° 23.824 año 2003:

“*En este mismo orden de ideas, el principio de proporcionalidad de las sanciones impone a la autoridad administrativa la obligación de ejercer la potestad disciplinaria de manera proporcional al mérito del proceso sumarial, debidamente fundada y así establecerse expresamente en el decreto o resolución respectiva aplica dictamen N ° 9.486 año 2003). Acorde con lo anterior, cuando la autoridad administrativa llamada a ejercer la potestad disciplinaria no lo hace , debiendo hacerlo, no sólo ampara o encubre al funcionario infractor, sino que incurre en una grave omisión y torcida utilización de las facultades, lo que conlleva a una falta de probidad, esto es, observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular, expresado en el recto y correcto ejercicio del poder público por las*

autoridades administrativas en lo razonable e imparcial de sus decisiones y la rectitud de ejecución de las normas".

En virtud de lo anteriormente expuesto, es que se considera fundamental corregir esta grave omisión que actualmente existe en nuestra legislación, que deja en la impunidad una serie de faltas o contravenciones administrativas incurridas por los profesionales de la Educación del sistema municipal, y/o en la indefensión frente a la aplicación de una única sanción (la más gravosa).

Por ello, es imperioso que se legisle en esta materia y se introduzca en el Estatuto Docente la posibilidad de aplicar las sanciones establecidas en el artículo 120 de la ley 18.883 Estatuto Administrativo Municipal, esto es, censura, multa, suspensión del empleo desde 30 días a tres meses y destitución.

P R O Y E C T O D E L E Y

Modifíquese el artículo 72 de la ley 19.070, agregándose a éste un nuevo inciso penúltimo, en los siguientes términos:

"Tratándose de los casos establecidos en las letra b) y c) precedentes, se aplicará lo establecido en el artículo 120 de la ley 18.883, pudiendo ser objeto de las medidas disciplinarias de censura, multa, suspensión del empleo desde treinta días a tres meses, y destitución. Las medidas disciplinarias se aplicarán tomando en cuenta la gravedad de la falta cometida y las circunstancias atenuantes o agravantes que arroje el mérito de los antecedentes".

Bernardo Berger Fett
Diputado