



## El siguiente Boletín Jurídico se titula “Responsabilidad administrativa en funcionarios con convenio de honorarios y contratados bajo el Código del Trabajo”

### EL PRESENTE BOLETÍN, REALIZA UN ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN FUNCIONARIOS CON CONVENIO DE HONORARIOS Y CONTRATADOS BAJO EL CÓDIGO DEL TRABAJO

"En el ámbito del servicio público, la responsabilidad de cada funcionaria y funcionario es una base esencial e irrenunciable para el adecuado funcionamiento de nuestra institucionalidad democrática."

#### INTRODUCCIÓN

En primer lugar, cuando hablamos de Responsabilidad Administrativa, debemos tener claro que estamos frente al poder punitivo del Estado dentro de su Administración, por ende, es válido plantearse la pregunta sobre cuál es fundamento jurídico del Derecho Administrativo Sancionador (punitivo).

En el Derecho Administrativo, existen dos principios fundamentales que sostienen su estructura: el principio de legalidad (o de juridicidad) y el de responsabilidad patrimonial del Estado. Estos principios deben mantenerse en equilibrio, ya que garantizan que el ejercicio del poder público se realice dentro de límites jurídicos y con responsabilidad frente a los ciudadanos.

En ese marco, la jurisprudencia —tanto judicial como administrativa— ha ido incorporando criterios provenientes del Derecho Penal al ámbito sancionador administrativo. Esto se debe a que la potestad sancionatoria de la administración pública

se considera una expresión del poder punitivo o iuspuñendi del Estado, al igual que la sanción penal.

Por esta razón, se ha estimado que ciertos principios propios del Derecho Penal, como el debido proceso, la presunción de inocencia y la tipicidad, deben aplicarse también en el Derecho Administrativo sancionador, aunque con las adaptaciones propias de este ámbito.

Teniendo presente todo lo anterior, es relevante indicar en este análisis que, en Chile, se ha puesto énfasis en estudiar el Derecho Administrativo sancionador en general, **pero no ha ocurrido lo mismo con el régimen disciplinario de los funcionarios públicos**. Es decir, hay pocos estudios sistemáticos que analicen con profundidad cómo se aplica la responsabilidad disciplinaria en el ámbito público.

Esta falta de análisis es relevante especialmente si consideramos que este tipo de responsabilidad también debería garantizar derechos fundamentales para los funcionarios, tal como ocurre en el Derecho Penal. Situación aún más difusa cuando hablamos de funcionarios que se desempeñan en el Estado bajo convenios de honorarios o que han sido contratado bajo el Código del Trabajo.

Por eso, este análisis busca presentar una mirada general sobre la responsabilidad administrativa, aclarando qué la fundamenta, cuándo corresponde aplicarla y bajo qué condiciones puede imponerse una sanción a un funcionario público que presenta un convenio a



honorarios o se encuentra contratado bajo el Código del Trabajo en el Estado.

## II. La Responsabilidad Administrativa

En nuestro ordenamiento jurídico, el Estado es considerado una persona jurídica, es decir, una entidad que no tiene voluntad propia. Por esta razón, necesita de personas naturales —sus funcionarios y funcionarias— para actuar a través de ellos. Es decir, cuando una persona cumple funciones públicas en el ejercicio de su cargo, sus actos se entienden como realizados por la propia Administración del Estado.

Dicho de otro modo, como el Estado no puede actuar por sí solo, lo hace a través de sus trabajadores y trabajadoras. Por eso, las decisiones y acciones que toman los funcionarios en el marco de sus funciones se atribuyen al Estado, y deben respetar estrictamente las normas que regulan su desempeño. Estas normas se establecen en las normas legales de carácter general, estatutario y reglamentario que rigen a cada servicio o institución pública. La responsabilidad administrativa está reconocida en nuestra Constitución Política de la República, especialmente en los artículos 6°, 7° y 38, los cuales señalan que tanto los órganos del Estado como sus funcionarios deben actuar dentro de sus competencias y respetando las normas vigentes, y que pueden ser sancionados si no lo hacen. Además, la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, establece en su artículo 18 que los funcionarios públicos son responsables por sus actos, especialmente si estos infringen la Constitución, la ley o los reglamentos.

En este contexto, es fundamental recordar que todos los funcionarios están sujetos al cumplimiento de obligaciones, deberes y prohibiciones, y que el

incumplimiento de éstas puede generar responsabilidades.

Por lo tanto, la conducta de quienes trabajan en el sector público no sólo representa al Estado, sino que también debe guiarse por los principios de legalidad, probidad y responsabilidad establecido en la Constitución y la Ley, asegurando así el correcto funcionamiento de la administración pública y el respeto a los derechos de las personas.

## III. Cuándo corresponde aplicar la responsabilidad administrativa y bajo qué condiciones puede imponerse una sanción

Teniendo como presupuesto legal que todos los funcionarios (as) públicos están sujetos al cumplimiento de obligaciones, deberes (art. 61 del Estatuto Administrativo y 52 de la Ley 18.575) y prohibiciones (art. 84 del EA y arts. 3, 4 y 7 de la Ley 18.575), y que el incumplimiento de éstas puede generar responsabilidades, ello permite responder a la pregunta sobre cuándo corresponde aplicar la potestad disciplinaria del Estado; es decir, toda vez que exista una infracción a los deberes, obligaciones y prohibiciones funcionarias estaremos en presencia de una **inconducta**.

Esa conducta debe ser observada, denunciada e investigada por medio de un procedimiento disciplinario, ya sea por una investigación sumaria o un sumario administrativo, dependiendo ello de la entidad o magnitud de los hechos denunciados (a criterio del jefe superior del servicio), con la finalidad de comprobar si esa conducta existió, las pruebas sobre esa existencia, la normativa vulnerada y los efectos dañosos que de ella se desprenden, siempre respetando el debido proceso. Sólo bajo esas condiciones, puede la Administración imponer una sanción (art. 121 del EA),



recordando que la sanción de destitución sólo procede en caso de haberse comprobado la configuración de “una falta grave al principio de probidad administrativa”, o cuando la Ley así lo establezca para ciertos casos particulares (art. 72 inciso final y 125 del EA).

Esta es la regla general de aplicación de la responsabilidad administrativa por medio de un procedimiento disciplinario dentro del Estado, y que es la forma en como el Estado hace ejercicio del ius puniendi estatal.

Es válido preguntarse entonces, si ello es aplicable a funcionarios (as) que presentan convenios a honorarios o se encuentran contratados bajo el código del trabajo.

IV. Responsabilidad administrativa de Funcionarios con Convenio a Honorarios y con Contrato de Trabajo regido por el Código del Trabajo

Debemos precisar que en el Estado existen formas de vincularse laboralmente, se le denomina a ello “calidad jurídica”, existiendo: la planta, la contrata, el convenio a honorarios y el convenio regido por el Código del Trabajo.

De manera tal que, si se desempeñan en el Estado, responsabilidad administrativa sí tienen, por el sólo hecho de desempeñarse dentro del estado, sin embargo, esta afirmación requiere de ciertas precisiones en atención al régimen jurídico contractual que presentan.

La regla general de la responsabilidad administrativa, expuesta en el título II de este documento, se aplica a todos (as) los funcionarios (as) de planta y contrata dentro de un servicio público.

Los matices se presentan cuando hablamos de funcionarios que ostentan la calidad de honorarios o de Código del Trabajo. ¿Cómo se les sanciona entonces? Veámoslo a continuación:

#### 1.- Funcionarios (as) a honorarios:

En un primer momento se planteó que a las personas contratadas a honorarios no se les aplicaría el Estatuto Administrativo, por consiguiente, no se encontrarían sujetos a los derechos y obligaciones que por regla general señala dicho cuerpo normativo, a diferencia de las personas sujetas por un vínculo contractual bajo la figura de planta o contrata, en el entendido que si son funcionarios públicos propiamente tal.

Con todo, y a pesar de que las personas contratadas a honorarios no serían consideradas como funcionarios públicos en el sentido estricto, la Contraloría General de la República (en los dictámenes. 86.190/2013 – 493/2014) reconoce, conforme al artículo 8° de la Constitución Política de la República, que estas personas, al desempeñar funciones públicas, deben ser consideradas servidores públicos. Por lo tanto, a los contratados a honorarios se les aplican las normas generales y especiales relativas a la probidad administrativa.

De modo que, a los funcionarios a honorarios les cabe respetar y cumplir el principio de probidad administrativa por el hecho de desempeñarse dentro de la Administración del Estado, pero ello no responde a la pregunta de si son o no responsables administrativamente.

Para dar respuesta a ello, la Contraloría General de la República en sus dictámenes N°s 4.463 de 2002 y 19.489 de 2010 ha establecido que “las personas contratadas a honorarios que presentan dentro de su convenio la cláusula desempeñarse en carácter de



agente público”, deben ser considerados como funcionarios públicos para los efectos de perseguir su responsabilidad administrativa.

Por lo tanto, la jurisprudencia administrativa a determinado que si un funcionario contratado a honorarios cuenta con un convenio que contenga la cláusula que establezca que sus funciones se ejercen en la calidad de “agente público”, ese funcionario sí es responsable administrativamente y, por lo tanto, puede ser objeto de una investigación sumaria o de un sumario administrativo, según sea el caso, y de la respectiva sanción disciplinaria aplicable.

## 2.- Funcionarios contratados bajo el Código del Trabajo:

La pregunta en base a esta forma de contratar dentro de la Administración del Estado ha sido analizada por la Contraloría General de la República, la cual establece que los funcionarios públicos contratados bajo el Código del Trabajo pueden ser sancionados administrativamente por faltas, a pesar de regirse por una normativa laboral privada.

La Entidad de Control en los dictámenes N°s. 18.884, de 2010 , 54.831, de 2011 y 68.712, de 2015, determina que el personal de la Administración del Estado regido por el Código del Trabajo se encuentra afecto a responsabilidad administrativa, la que se determina y hace efectiva mediante una breve investigación, que si bien no se sujeta a reglas rígidas de tramitación deberá observar el derecho fundamental a un debido proceso, a fin de establecer la ocurrencia de los hechos imputados al servidor y la participación que en ellos le cabe a éste, quien debe ser oído, dándosele la posibilidad de defenderse y que se le notifique la sanción.

Hay que tener presente que en este tipo de contratación el contrato es una ley para las partes, sobre todo para el funcionario regido por él, y por ende debe ser respetado y cumplido a cabalidad.

Las sanciones que se pueden aplicar son:

Si la falta es grave: Se puede terminar el contrato de trabajo, basándose en alguna de las causales del artículo 160 del Código del Trabajo (por ejemplo, falta de probidad, conductas indebidas, etc.).

Si la falta no es grave: Solo se pueden aplicar las medidas disciplinarias del artículo 154, N° 10 del Código del Trabajo, como amonestaciones verbales o escritas y multas (de hasta el 25% de la remuneración diaria). Sin embargo, estas sanciones menores solo pueden aplicarse si están especificadas en un reglamento interno del servicio.

## V. Conclusión

La conclusión principal del análisis expuesto es que, si bien la regla general de responsabilidad se aplica a los funcionarios de planta y a contrata, existen distinciones importantes para el personal contratado a honorarios y los regidos por el Código del Trabajo.

Para el personal a honorarios, la Contraloría General de la República ha dictaminado que su responsabilidad administrativa depende de si su contrato incluye la cláusula de "agente público". Si es así, pueden ser objeto de una investigación sumaria o un sumario administrativo y, por lo tanto, sancionados.

Para los funcionarios contratados bajo el Código del Trabajo, también se confirma que son sujetos de responsabilidad administrativa, según el tratamiento que le ha dado la jurisprudencia administrativa. En estos casos, la sanción por una falta grave es la



terminación del contrato, según el artículo 160 del Código del Trabajo. Sin embargo, cuando se trata de faltas de menor gravedad, sólo se pueden aplicar sanciones como amonestaciones o multas si están expresamente contempladas en un reglamento interno de la institución. Si no existe dicho reglamento, la única sanción posible es el despido.

En resumen, se demuestra que la responsabilidad administrativa es un pilar inamovible de la función pública, pero su aplicación práctica se adapta a la naturaleza de la calidad jurídica, creando un régimen disciplinario que, si bien puede ser menos rígido, busca siempre el apego al respeto de la probidad administrativa.