

Álvaro Farfán G.

El denunciante
en el procedimiento
administrativo sancionador



EL DENUNCIANTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

ÁLVARO FARÁN G.
 2026 RUBICÓN EDITORES
 www.rubiconeditores.cl
 contacto@rubiconeditores.cl
 ISBN: 978-956-6341-27-5
 1ª edición mayo de 2026
 Tiraje: 300 ejemplares
 Impresores: Aimpresores
 Impreso en Chile / Printed in Chile

Ninguna parte de este libro puede ser reproducida, transmitida o almacenada, sea por procedimientos mecánicos, ópticos o químicos, incluidas las fotocopias, sin permiso escrito del editor.

| | |
|---|-----------|
| ABREVIATURAS | 11 |
| PRÓLOGO | 13 |
| RESUMEN | 19 |
| INTRODUCCIÓN | 21 |
| CAPÍTULO I | |
| EL DENUNCIANTE EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ... | 25 |
| 1. La denuncia en los procedimientos administrativos..... | 25 |
| 1.1 Denuncia: ¿Manifestación del derecho de petición? | 26 |
| 1.2 Concepto de denuncia..... | 32 |
| 1.3 Naturaleza jurídica | 35 |
| 1.4 Objeto de la denuncia. | 36 |
| 1.5 Tipos o clases de denuncias. | 37 |
| 1.6 Contenido de la denuncia. | 39 |
| 1.7 Efectos de la denuncia..... | 42 |
| 1.8 La denuncia y el procedimiento administrativo sancionador..... | 43 |
| 2. El denunciante en los procedimientos administrativos..... | 45 |
| 2.1 El denunciante y su calidad de interesado en los procedimientos administrativos. | 46 |
| 2.2 Tipos de denunciantes..... | 47 |
| 3. Legitimación activa para denunciar ante los órganos de la administración. | 50 |
| 3.1 Regulación en la Ley N.º19.880..... | 51 |

| | |
|---|----|
| 3.2 Regulaciones sectoriales..... | 58 |
| 3.3 Situación jurídica del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador: Planteamiento del problema. | 62 |

CAPÍTULO II

LEY N.º 19.880: APLICACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR 65

1. El procedimiento administrativo en la ley N.º 19.880 y su ámbito de aplicación. 66

| | |
|--|----|
| 1.1 Origen normativo de la Ley N.º 19.880. | 66 |
| 1.2 Concepto y elementos del procedimiento administrativo..... | 67 |
| 1.3 Funciones del procedimiento administrativo. | 69 |
| 1.4 Ámbito de aplicación. | 72 |
| 1.5 Tipos de procedimientos administrativos..... | 73 |
| 1.6 Principios del procedimiento administrativo y su aplicación en el procedimiento administrativo sancionador. | 75 |

2. Aplicación supletoria de la Ley N.º 19.880 de los procedimientos administrativos. 75

| | |
|---|----|
| 2.1 Fundamentos legales. | 76 |
| 2.2 Casos en los cuales procede..... | 77 |
| 2.3 Ley N.º 19.880: ¿Constituye efectivamente una ley de bases? | 85 |
| 2.4 Importancia de las leyes de bases en el Derecho administrativo..... | 89 |

3. Aplicación supletoria de la Ley N.º 19.880 ante la jurisprudencia nacional. 91

| | |
|--|----|
| 3.1 Jurisprudencia judicial. | 91 |
| 3.2 Jurisprudencia administrativa..... | 93 |
| 3.3 Jurisprudencia constitucional..... | 95 |

4. Supletoriedad de la Ley N.º 19.880 en lo que respecta a los derechos de los denunciantes. 96

| | |
|--|-----|
| 4.1 Inexistencia de una norma general que regule la participación del denunciante en el procedimiento administrativo sancionatorio. | 97 |
| 4.2 Regulación sectorial de los derechos del denunciante en los procedimientos administrativos sancionadores..... | 97 |
| 4.3 Regulación de los derechos de los denunciantes en el derecho comparado..... | 105 |
| 4.4 Casos en los que procede la aplicación supletoria de la Ley N.º 19.880 en lo que respecta a los derechos de los denunciantes. ... | 109 |

5. Procedimiento administrativo disciplinario. 112

| | |
|---|-----|
| 5.1 Naturaleza jurídica de los procedimientos administrativos disciplinarios. | 113 |
| 5.2 Regulación general. | 115 |
| 5.3 Regulaciones especiales..... | 116 |
| 5.4 Regulación del denunciante en los procedimientos disciplinarios generales y especiales..... | 117 |
| 5.5 Aplicación supletoria de la Ley N.º 19.880 en el procedimiento disciplinario: Planteamiento del problema..... | 118 |
| 5.6 Supletoriedad de la Ley N.º 19.880 en la jurisprudencia administrativa y judicial. | 119 |

CAPÍTULO III

LOS DERECHOS DE LOS DENUNCIANTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. 123

1. Los intervinientes en el procedimiento administrativo sancionador. 124

| | |
|--|-----|
| 1.1 Órganos de la Administración del Estado..... | 124 |
| 1.2 Terceros denunciantes sin calidad de interesados. | 127 |
| 1.3 Interesados..... | 129 |

2. El denunciante y su participación en el procedimiento administrativo sancionador. 143

| | |
|---|-----|
| 2.1 Tercero no interesado o simple denunciante..... | 143 |
|---|-----|

| | |
|---|------------|
| 2.2 Denunciante interesado..... | 145 |
| 3. Fundamentos jurídicos de la existencia de derechos de los denunciantes interesados en el procedimiento administrativo sancionador. | 147 |
| 3.1 Aplicación supletoria de la Ley N.º 19.880..... | 148 |
| 3.2 Respeto a las garantías constitucionales y principios jurídicos. | 150 |
| 3.3 Efectos positivos de la participación del denunciante interesado..... | 158 |
| 4. Argumentos que restringen la existencia de derechos del denunciante interesado en el procedimiento administrativo sancionador..... | 160 |
| 4.1 Objetivo de la denuncia. | 160 |
| 4.2 Historia de la Ley N.º 19.880. | 161 |
| 4.3 Interpretación literal del artículo 1º de la Ley N.º 19.880..... | 162 |
| 4.4 Aplicación supletoria del artículo 21 de la LBPA..... | 164 |
| 4.5 Desnaturalización del procedimiento administrativo sancionatorio... .. | 166 |
| 4.6 Afecta el derecho a un justo y racional procedimiento..... | 167 |
| 4.7 Problemas prácticos para los órganos de la Administración del Estado..... | 168 |
| 5. Los derechos del denunciante interesado en el procedimiento administrativo sancionador..... | 169 |
| 5.1 El simple denunciante, ¿es titular de derechos en los procedimientos administrativos sancionadores?..... | 169 |
| 5.2 Derechos establecidos en los principios del procedimiento administrativo. | 170 |
| 5.3 Derechos establecidos en el artículo 17 de la Ley N.º 19.880. | 185 |
| 5.4 Derechos procedimentales establecidos en la LBPA. | 194 |
| 5.5 Síntesis: aplicabilidad de los derechos consagrados en la LBPA para los interesados en el procedimiento administrativo sancionador. . | 211 |
| 6. Impugnación por parte del denunciante interesado del acto administrativo terminal dictado en el procedimiento administrativo sancionatorio..... | 212 |

| | |
|---|------------|
| 6.1 Recursos administrativos que puede interponer el denunciante interesado..... | 213 |
| 6.2 Otros recursos, vías y/o acciones que pueden interponer los interesados..... | 229 |
| CAPÍTULO IV | |
| LOS DERECHOS DE LOS DENUNCIANTES INTERESADOS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS..... | 235 |
| 1. Estatuto administrativo..... | 236 |
| 1.1 Regulación de los denunciantes..... | 237 |
| 2. Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales..... | 240 |
| 2.1 Regulación de los denunciantes. | 241 |
| 3. Estatuto de protección del denunciante (Ley N.º 21.592). | 243 |
| 3.1 Derechos establecidos para los denunciantes. | 244 |
| 4. Regulaciones especiales. | 250 |
| 4.1 Procedimiento disciplinario para funcionarios del Poder Judicial. | 251 |
| 5. Modificaciones introducidas por la Ley Karin..... | 253 |
| 5.1 Modificaciones introducidas en el Estatuto Administrativo. | 254 |
| 5.2 Modificaciones introducidas en el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales. | 256 |
| 5.3 Protocolos para la prevención de violencia en el trabajo, acoso laboral y sexual..... | 258 |
| 6. Derechos de los denunciantes interesados en los procedimientos disciplinarios. | 260 |
| 6.1 Derechos establecidos en los principios del procedimiento administrativo. | 263 |
| 6.2 Derechos establecidos en el artículo 17 de la LBPA. | 272 |
| Derechos establecidos en otros artículos de la LBPA. | 275 |

CAPÍTULO V
LOS DERECHOS DEL DENUNCIANTE INTERESADO ANTE LA JURISPRUDENCIA..... 277

1. Jurisprudencia judicial. 277

1.1 Rowlands con Superintendencia de Educación..... 277

1.2 Superintendencia de Educación con Contraloría General de la República. 279

1.3 Laboratorio Recalcine S.A. con Roche Chile Ltda. 282

1.4 Sociedad Química y Minera de Chile S.A. con Comisión de Evaluación Ambiental de la región de Tarapacá..... 283

1.5 Rubén Pérez Cruz y otros con Superintendencia del Medio Ambiente. 284

1.6 Compañía Minera Maricunga con Superintendencia del Medio Ambiente. 285

2. Jurisprudencia administrativa..... 286

2.1 Dictamen E205671, 20.04.2022. 286

2.2 Dictamen n.º61.519-2006, 22.12.2006. 288

2.3 Dictamen n.º24.598-2012. 289

2.4 Dictamen n.º21.856-2018. 290

3. Jurisprudencia constitucional. 290

3.1 Sentencia Rol N.º1.393-2009. 291

3.2 Sentencia Rol N.º3.594-2017..... 292

CONCLUSIONES 293

BIBLIOGRAFÍA 301

Normas citadas:..... 307

Jurisprudencia citada: 312

CGR: Contraloría General de la República.

CPR: Constitución Política de la República.

EAFM: Estatuto Administrativo para funcionarios municipales.

LBPA: Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos o Ley N.º 19.880.

LOCBGAE: Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

La obra que el lector tiene en sus manos constituye una contribución de singular relevancia para el actual Derecho Administrativo chileno. Álvaro Patricio Farfán Garrido nos entrega en "El Denunciante en el Procedimiento Administrativo Sancionador" un trabajo de investigación riguroso, metódico y muy necesario, que aborda una materia que, pese a su innegable importancia práctica, ha permanecido en los márgenes del desarrollo doctrinal y jurisprudencial de nuestro país.

Por todos es sabido que la ciudadanía reclama, cada vez con mayor intensidad, no solo una activa participación en los espacios públicos, sino que también un ejercicio de la función estatal que brinde respuestas oportunas, eficientes y debidamente fundadas a sus necesidades. Como bien advierte el autor, este nuevo paradigma ha desplazado el tradicional enfoque del Derecho Administrativo centrado en la limitación del poder estatal y el estudio de las potestades y privilegios de la Administración, cediendo espacio a una concepción moderna, subjetiva y garantista, centrada en los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con los organismos del Estado. Esta cuestión es la base legitimante de la posible construcción -en no mucho tiempo más- de un verdadero "estatuto jurídico del denunciante" que integrará lo adjetivo con lo sustantivo; y que mostrará que en los procedimientos administrativos sancionatorios el interés y los valores públicos comprometidos también pueden albergar los intereses privados de la persona denunciante.

Es precisamente en este contexto donde la investigación que ahora se presenta se hace pertinente. La inexistencia de una normativa general que regule los derechos del denunciante en los procedimientos administrativos sancionadores, sumada a la heterogeneidad de las regulaciones sectoria-

les existentes, ha generado un tratamiento desigual de las personas que depende, antes que de una regulación previa y objetiva, del órgano de la Administración con el cual se relacionen caso a caso. Esta fragmentación procedimental, como acertadamente identifica el autor, constituye una amenaza contra el principio de igualdad ante la ley, principio constitucional que exige tratamientos uniformes para todos los administrados que se hallan en una misma situación.

Álvaro Farfán Garrido demuestra en esta obra un dominio acabado de la materia que examina, producto de una investigación seria y comprometida. Su escritura es clara y precisa, cualidad que se agradece en una disciplina que con frecuencia cae ante tecnicismos o pleonasmos innecesarios. La estructura de la obra responde a una lógica impecable que conduce al lector desde los conceptos fundamentales hasta las conclusiones más elaboradas, permitiéndole construir progresivamente una comprensión integral del objeto estudiado.

El libro se despliega en cinco capítulos sustantivos, complementados por un apartado de conclusiones y una exhaustiva bibliografía que da cuenta del rigor metodológico del autor.

El Capítulo I, que se denomina "El Denunciante en los Procedimientos Administrativos"), sienta las bases conceptuales de toda la investigación. El autor examina con profundidad la figura de la denuncia en el procedimiento administrativo, analizando su eventual conexión con el derecho constitucional de petición (art. 19 N° 14), para luego ofrecer un concepto doctrinario de denuncia ante la ausencia de una definición legal general. Se estudia la naturaleza jurídica de la denuncia, su objeto, los diversos tipos o clasificaciones que admite, su contenido y efectos, así como su relación con el procedimiento administrativo sancionador. Especial relevancia adquiere el análisis de los tipos de denunciantes, distinguiendo entre el simple denunciante o tercero no interesado, y el denunciante interesado o calificado, distinción que resulta fundamental para el desarrollo posterior de la obra. El capítulo concluye con un examen de la legitimación activa para denunciar ante los órganos de la Administración y el planteamiento del problema central de la investigación.

El Capítulo II se intitula "Ley N.º 19.880: Aplicación en el Procedimiento Administrativo Sancionador". Aquí se pasa revista al marco normativo aplicable. El autor examina el procedimiento administrativo en la ley N.º 19.880, su origen normativo, concepto, elementos y funciones, así como su ámbito de aplicación material y subjetivo. De particular interés resulta el estudio de la aplicación supletoria de dicha, donde se analizan los fundamentos legales, los diversos grados de supletoriedad reconocidos por la doctrina, y la discusión en torno a si dicho cuerpo normativo constituye efectivamente una ley de bases o meramente una ley supletoria. El capítulo incluye un valioso análisis de la jurisprudencia judicial, administrativa y constitucional sobre la materia, para finalmente abordar la supletoriedad de la ley N.º 19.880 en lo que respecta específicamente a los derechos de los denunciantes, incluyendo una sección dedicada al procedimiento administrativo disciplinario.

El Capítulo III versa sobre "Los Derechos de los Denunciantes en el Procedimiento Administrativo Sancionador". En esta parte del libro se presenta el núcleo dogmático de la investigación. El autor identifica y analiza los diversos intervinientes en este tipo de procedimientos: los órganos de la Administración del Estado, los terceros denunciantes sin calidad de interesados, y los interesados propiamente tales. Se examinan con detalle los fundamentos jurídicos que sustentan la existencia de derechos de los denunciantes interesados, el respeto a las garantías constitucionales como el debido proceso y la igualdad ante la ley, y los efectos positivos de su participación. Con igual rigor se analizan los argumentos que restringen o cuestionan dichos derechos, como el objetivo meramente informativo de la denuncia, la historia de la ley, o los potenciales problemas prácticos para la Administración. El capítulo culmina con un análisis pormenorizado de los derechos del denunciante interesado, distinguiendo entre aquellos establecidos en los principios del procedimiento administrativo, los consagrados en el artículo 17 de la ley N.º 19.880, y los derechos procedimentales dispersos en el resto del articulado de dicho cuerpo legal.

El Capítulo IV aborda "Los Derechos de los Denunciantes Interesados en los Procedimientos Administrativos Disciplinarios". El autor examina la regulación contenida en el Estatuto Administrativo y en el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, identificando los escasos

derechos que estos cuerpos normativos reconocen a los denunciantes. Se analiza además el estatuto de protección del denunciante establecido en la ley N.º 21.592, así como las regulaciones especiales existentes, como el Auto Acordado N.º108-2020 de la Corte Suprema que regula el procedimiento disciplinario para funcionarios del Poder Judicial. Un aporte de especial actualidad lo constituye el análisis de las modificaciones introducidas por la denominada Ley Karin, que ha representado un cambio trascendental al facultar al denunciante víctima de acoso laboral, sexual o violencia en el trabajo a intervenir activamente en el procedimiento disciplinario como un verdadero interesado. El capítulo concluye con un examen de los derechos aplicables a los denunciantes interesados en los procedimientos disciplinarios por aplicación supletoria de la ley N.º 19.880.

Finalmente, el Capítulo V presenta "Los Derechos del Denunciante Interesado ante la Jurisprudencia", ofreciendo un análisis sistemático de los pronunciamientos judiciales, administrativos y constitucionales relevantes sobre la materia. Esta revisión jurisprudencial permite al lector constatar cómo los tribunales de justicia, la Contraloría General de la República y el Tribunal Constitucional han ido configurando progresivamente el estatuto jurídico del denunciante en estos procedimientos.

El trabajo de don Álvaro Farfán Garrido destaca por múltiples virtudes que merecen ser ponderadas.

En primer lugar, la obra aborda una materia de indiscutible actualidad jurídica. En un momento histórico en que la relación entre ciudadanía y Estado experimenta profundas transformaciones, el estudio de los derechos del denunciante cobra una relevancia que trasciende lo meramente académico para insertarse en el corazón mismo de las preocupaciones ciudadanas por una Buena Administración, esto es, por la más transparente, participativa y respetuosa de los derechos de las personas. Las recientes reformas legislativas, particularmente la Ley Karin y la ley N.º21.592, demuestran que el legislador ha tomado conciencia de esta necesidad, pero también evidencian la urgencia de contar con más estudios sistemáticos que orienten tanto a los operadores jurídicos como a los ciudadanos, de la misma forma como de seguro lo hará la obra de Álvaro Farfán.

En segundo término, debe destacarse la solidez metodológica del trabajo. El autor ha construido su investigación sobre una base documental ejemplar, que incluye no solo doctrina nacional e internacional, sino también un análisis exhaustivo de la jurisprudencia administrativa, judicial y constitucional. La revisión del derecho comparado, que examina regulaciones de países como España, Argentina y Colombia, entre otros, enriquece notablemente el análisis y permite situar y contrastar la problemática de nuestro medio en un contexto más amplio.

En tercer lugar, la obra logra un equilibrio entre profundidad teórica y utilidad práctica. El autor no se limita a exponer conceptos abstractos, sino que desciende permanentemente a las aplicaciones concretas, examinando cómo operan los diversos regímenes sectoriales, qué recursos pueden interponer los denunciantes, y cuáles son las consecuencias prácticas de las distintas interpretaciones normativas. Esta orientación práctica se manifiesta especialmente en el análisis de casos jurisprudenciales y en los cuadros sinópticos.

En resumen, la complejidad de la materia tratada no ha sido obstáculo para una exposición accesible, que sin sacrificar el rigor científico, permite que la obra resulte útil tanto para el especialista como para quien se aproxima por primera vez a estas cuestiones.

Cabe destacar el aporte del autor al adoptar posiciones claras frente a materias controvertidas. Así, con argumentos convincentes, afirma que los denunciantes interesados son titulares de derechos que no pueden ser desconocidos ni siquiera por leyes sectoriales que pretendan excluir su participación. Esta tesis, desarrollada a lo largo de toda la obra, representa una contribución significativa al debate doctrinario nacional.

Dicho de otro modo, de la lectura del trabajo, que ahora se presenta, queda el convencimiento de que el denunciante ya no puede ser considerado como un mero "dato de la causa". Por el contrario, el denunciante debe ser tenido como un pilar estructurante del inicio, instrucción y terminación del procedimiento sancionatorio, independiente de que sea o no una víctima directa, el afectado por los hechos que motivan la denuncia o un simple ciudadano interesado en colaborar con la administración para el imperio

el derecho. Es que, en las posibilidades de actuación que se reconozcan al denunciante dentro del procedimiento sancionatorio, el sistema se está jugando en alguna medida el nivel de legitimidad que tendrá la decisión de término que se adopte en él.

Por todo lo expuesto, me es grato recomendar con entusiasmo la lectura de esta obra. El lector encontrará en ella no solo un trabajo completo sobre la posición y los derechos del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador, sino también una reflexión más amplia sobre las relaciones entre personas y Administración, sobre la aplicación concreta de las garantías procedimentales en un Estado de Derecho, y sobre los desafíos que enfrenta nuestro ordenamiento ius-administrativo para hacer efectivo un procedimiento racional y justo aplicable en el ámbito sancionatorio administrativo.

Santiago, marzo de 2026

Dr. Claudio Moraga Klenner

Profesor asociado

Universidad de Chile

RESUMEN

La presente investigación analiza los derechos que tienen los denunciantes en los procedimientos administrativos sancionadores, incluyendo los disciplinarios, distinguiendo entre los denunciantes que tienen la calidad de interesados y aquellos que la doctrina ha llamado simples denunciantes o terceros no interesados.

En atención a que existen leyes sectoriales que regulan procedimientos administrativos especiales, se analiza la reglamentación efectuada por estas en relación con los derechos de los denunciantes, respondiendo la interrogante en torno a si resulta aplicable en forma supletoria la LBPA lo que respecta a los derechos de los interesados, y en qué casos.

Dado el escaso desarrollo legislativo y doctrinal sobre la materia en estudio, se aborda la regulación que efectúa el derecho comparado respecto a la participación de los denunciantes en estos procedimientos y los pronunciamientos que nuestra jurisprudencia judicial, administrativa y constitucional ha efectuado sobre esta.

Con respecto a los derechos de los denunciantes, se efectúa un análisis de los derechos establecidos en los principios de la LBPA, en su artículo 17 y en los distintos artículos de este mismo cuerpo legal, profundizando luego en el derecho a impugnar.

En lo que respecta a los procedimientos disciplinarios, se aborda la regulación de esta materia en el Estatuto Administrativo y en el EAFM, profundizando en las modificaciones efectuadas por la Ley Karin y la reglamentación efectuada en estatutos especiales.