



Premio “Tribunal Constitucional” 2014

---

MENCIÓN HONROSA

ANÁLISIS CRÍTICO  
DE LA JURISPRUDENCIA  
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
EN MATERIA DE  
SANCIONES ADMINISTRATIVAS

TAMARA ARANCIBIA MADRIAGA





Premio “Tribunal Constitucional” 2014

---

MENCIÓN HONROSA

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA  
JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL EN MATERIA  
DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

TAMARA ARANCIBIA MADRIAGA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
Teléfono [56-2] 721 92 00 • Fax [56-2] 721 93 03  
Apoquindo N° 4.700, Las Condes, Santiago de Chile  
secretaria@tcchile.cl  
www.tcchile.cl

CUADERNOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Inscripción N° 250.786  
Derechos Reservados  
Marzo de 2015

Director de Publicaciones  
Cristián García Mechsner

Primera edición  
300 ejemplares

Diseño e impresión  
versión | producciones gráficas ltda.

# ÍNDICE

---

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	9
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>POTESTAD PUNITIVA DE LA ADMINISTRACIÓN</b>	
<b>Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS</b> .....	11
1. La potestad punitiva de la Administración .....	11
2. Sanciones administrativas .....	14
2.1. Sanciones administrativas y penas penales .....	14
2.2. Concepto de sanción administrativa .....	16
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>LOS PRINCIPIOS INSPIRADORES EN MATERIA</b>	
<b>DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS</b> .....	19
1. Aplicación de los principios del Derecho Penal	
al Derecho Administrativo sancionador .....	19
2. Principios sustantivos en materia de sanciones administrativas .....	23
2.1. Principio de legalidad .....	24
2.2. Principio de tipicidad .....	30
2.3. Principio de culpabilidad .....	37
2.4. Principio de proporcionalidad .....	39
2.5. Los principios sustantivos no enunciados explícitamente:	
principio de irretroactividad y prescripción. ....	41
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR</b> .....	45
1. Preliminares .....	45
2. Principios procedimentales en materia de sanciones administrativas .....	47
2.1. Derecho a la defensa jurídica .....	48
2.2. Garantías de un debido proceso: el derecho a un justo	
y racional procedimiento .....	51
2.3. Presunción de inocencia .....	57

<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>IMPUGNACIÓN JUDICIAL DE LAS</b>	
<b>SANCIONES ADMINISTRATIVAS .....</b>	61
1. Tutela judicial efectiva y derecho de acceso a la justicia .....	61
2. <i>Solve et repete</i> .....	64
<b>CONCLUSIONES .....</b>	71
<b>BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA .....</b>	77

# **ANÁLISIS CRÍTICO DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS\***

---

TAMARA ARANCIBIA MADRIAGA

---

\* Memoria para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas. Profesor guía: Dr. Eduardo Cordero Quinzacara.



# INTRODUCCIÓN

---

La potestad sancionatoria de la Administración provoca constantemente un particular interés en su estudio y tratamiento, tanto por la doctrina nacional como por la jurisprudencia de nuestros tribunales. La razón de ello radica en que, a diferencia de lo que ocurre en el Derecho comparado, nuestro ordenamiento jurídico no contempla una normativa acabada y sistemática que la regule, encontrándonos solamente con legislación desperdigada para determinados ámbitos específicos de aplicación, como lo que ocurre, por ejemplo, en el sector eléctrico, sanitario y ambiental.

A lo anterior, se suman los problemas de delimitación que existen entre ésta potestad con la tradicional potestad punitiva del Estado en el ámbito penal y la posibilidad de considerarlas como parte integrante del ejercicio de un mismo *ius puniendi*, lo que trae aparejado, en consecuencia, la discusión relativa a la existencia o no, de principios y reglas comunes para ambas.

Ante esta situación, resulta de capital importancia poder establecer criterios fundamentales que determinen los contornos de la potestad punitiva de la Administración, debido a las múltiples repercusiones que ésta tiene en nuestro ordenamiento jurídico, tanto en relación con las normas constitucionales y legales, como también en la afectación a la esfera de los particulares, que eventualmente serán objeto de la misma.

Es por ello que nuestro trabajo se avocará a examinar lo sostenido en esta materia por el Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia, con el objeto de extraer de ella una doctrina en cuanto a sanciones administrativas se refiere, buscando determinar elementos comunes en sus pronunciamientos que permitan establecer, en lo posible, una proposición sobre los lineamientos básicos en torno a este tema.

Analizar la jurisprudencia del mentado Tribunal es trascendental, toda vez que constituye el órgano encargado de velar por la supremacía de nuestra Cons-

titución Política, la que, a su vez, debe inspirar siempre el ordenamiento jurídico infraconstitucional y el actuar de todos los órganos del Estado.

En definitiva, se buscará establecer, a modo introductorio, qué es la potestad punitiva del Estado en materia administrativa, cómo se configura dicha potestad, cuáles son las características que se le atribuyen y cuáles son las normas constitucionales que la sustentan.

Además, se hará especial énfasis en determinar los principios que se le han hecho aplicables a la misma y las reglas que deben orientar su actuación, para finalizar con la etapa de impugnación de las sanciones que en su ejercicio se impongan a los particulares.

Todo ello irá de la mano de un análisis crítico, ahondando en la búsqueda de soluciones para superar los vacíos, deficiencias o contradicciones que se adviertan en la materia, recurriendo a la doctrina, a modo de complemento, para fundar las proposiciones a las que se arriben a lo largo de este trabajo.

Cabe recalcar, finalmente, que esta Memoria se centra en la jurisprudencia constitucional, por su especial influencia en la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, base de nuestro Estado de Derecho, en pos de determinar las directrices que han de inspirar al resto del sistema de normas en el ámbito de las sanciones administrativas, cuya repercusión es transversal en nuestra sociedad.

# CAPÍTULO I

---

## POTESTAD PUNITIVA DE LA ADMINISTRACIÓN Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

### 1. LA POTESTAD PUNITIVA DE LA ADMINISTRACIÓN

Nuestro Tribunal Constitucional (en adelante TC) no ha entregado un concepto de lo que se puede entender como potestad sancionatoria de la Administración y más bien, someramente, ha señalado que implica el ejercicio de una actividad lícita. En palabras del Tribunal “si bien puede resultar *lícito*, que los órganos fiscalizadores puedan, previo al proceso judicial y en el ámbito administrativo, determinar la existencia de una infracción y la cuantía de una multa, la sanción no puede estimarse como cierta e irrevocable para el ordenamiento jurídico sino una vez que no haya sido reclamada o que, habiéndolo sido tal reclamo haya sido resuelto en sede jurisdiccional e independiente”<sup>1</sup>. De lo anterior resulta que, más bien, sin cuestionarla en sí misma, se ha avocado a la determinación de los límites a su ejercicio. En consecuencia, dado que no existe en la jurisprudencia constitucional un pronunciamiento en este sentido, resulta necesario establecer de manera precisa qué entendemos por la referida potestad, habida cuenta que a partir de ello podremos hacer un análisis integral de la misma, con especial atención a los principios que la informan y las consecuencias que deriven de sus decisiones, esto es, la efectiva imposición de sanciones administrativas. Se ha definido a la potestad punitiva de la Administración como aquel “poder jurídico con que cuenta la Administración del Estado, de carácter permanente, expresamente atribuido por ley, en virtud del cual se le habilita para perseguir al sujeto imputado de aquellas conductas activas u omisivas, que se estima son constitutivas de

---

<sup>1</sup> STC Rol N° 792 de 3 de enero de 2008, cons.16°. Énfasis añadido.

infracción administrativa e imponerle una retribución negativa o sanción por las mismas”<sup>2</sup>.

En cuanto a la naturaleza de este poder, la tesis absolutamente dominante es que, ésta, al igual que la potestad penal de los Jueces y Tribunales, forma parte de un genérico «*ius puniendi*» del Estado”<sup>3</sup>. Ello ha sido igualmente recogido por nuestro TC en sentencia Rol N° 244<sup>4</sup> al señalar que “los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, *puesto que ambos son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado*”.

Estas afirmaciones han sido cuestionadas por un sector de la doctrina. Así, en el derecho comparado encontramos la opinión de NIETO, quien ha criticado la fragilidad e incongruencia de dicha tesis en cuanto se subordina el ejercicio de la potestad administrativa a las autoridades judiciales y no directamente al Estado, esto es al Derecho Penal y no a un Derecho Público Estatal<sup>5</sup>. En nuestro país, ROMÁN también ha diferido de dicha proposición y sus argumentos, principalmente a fin de reivindicar la existencia del Derecho Administrativo Sancionador como rama autónoma del Derecho Penal<sup>6</sup>.

Ahora bien, independiente de las discusiones doctrinales hay algo que no podemos obviar: en el plano fáctico es incuestionable que la Administración venga imponiendo sanciones administrativas desde tiempos antiguos. Ya el Código Penal de 1875 le reconocía potestades sancionadoras a la Administración, no obstante establecer que ellas debían ser excepcionales y limitadas<sup>7</sup>. Además, se puede constatar también que desde hace algún tiempo ha habido un incremento exponencial de dichas atribuciones mediante leyes especiales, fenómeno que ha sido denominado como el de la *elefantiasis de las potestades sancionadoras de la Administración*<sup>8</sup>.

<sup>2</sup> BERMÚDEZ SOTO, JORGE. *Derecho Administrativo General* (2ª edición, Santiago, Editorial Legal Publishing, 2011), p. 273.

<sup>3</sup> NIETO, ALEJANDRO. *Derecho Administrativo Sancionador* (3ª edición, Madrid, Editorial Tecnos, 2002), p. 22.

<sup>4</sup> STC Rol N° 244 de 26 de agosto de 1996, cons. 9°. En relación al proyecto de ley que modifica la Ley N° 4.601, Ley de Caza. Énfasis añadido.

<sup>5</sup> NIETO, ALEJANDRO, cit. (n. 3), pp. 80-81.

<sup>6</sup> ROMÁN CORDERO, CRISTIAN. El castigo en el Derecho Administrativo, en *Revista de Derecho y Humanidades*, N° 16 vol. 1, 2010, pp. 155-171, pp. 161-163.

<sup>7</sup> En efecto, el artículo 501 de dicho cuerpo legal señalaba: “En las ordenanzas municipales y en los reglamentos generales o particulares que dictare en lo sucesivo la autoridad administrativa no se establecerán mayores penas que las señaladas en este Libro, aún cuando hayan de imponerse en virtud de atribuciones gubernativas, a no ser que se determine otra cosa por leyes especiales”.

<sup>8</sup> Cfr. ROMÁN CORDERO, CRISTIAN; *Derecho Administrativo sancionador: “¿Ser o no ser? He ahí el dilema”*, en PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO (COORD.), *Derecho Administrativo: 120 años de cátedra* (1ª edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2008), pp. 107-141, pp. 109-116.

Por otra parte, un aspecto importante de analizar es aquél referido a la justificación del poder sancionatorio en manos de la Administración. En definitiva, se busca establecer si el ejercicio de dicho poder se ajusta o no a Derecho. En este sentido, como se señaló, el TC ha sido escueto, y sin dar mayor razón de su consideración ha calificado a dicha actividad como lícita, es decir, autorizada y no contraria a Derecho. Ello concuerda, además, con lo sostenido por nuestra doctrina, la que en general no le ha realizado un cuestionamiento mayor, quizás principalmente en base a la sujeción de la misma al principio de juridicidad y a la revisión que sobre sus decisiones le corresponde a los Tribunales de Justicia<sup>9</sup>.

Si bien a nivel constitucional no existe un reconocimiento expreso de la existencia de una potestad sancionadora, es innegable la atribución de ésta a la Administración en una multiplicidad de cuerpos legales. Por ello, se ha fundamentado tal fenómeno principalmente en base a tres razones –de mérito más que jurídicas–, a saber: (i) que la defensa del interés público debe ser especializada e inmediata; (ii) que constituye el mecanismo idóneo para la coacción de los particulares y así obtener de éstos el cumplimiento de sus deberes administrativos; y (iii) que las potestades sancionadoras de la Administración son una realidad muy difícil sino imposible de sustituir, por más que se adviertan inconstitucionalidades en su atribución<sup>10</sup>.

Como bien dijimos, si bien en general, no se ha cuestionado este poder en manos de la Administración, existe parte de nuestra doctrina que afirma categóricamente su inconstitucionalidad, en cuanto considera que constituye una intervención en la potestad jurisdiccional de los Tribunales de Justicia, vulnerando principalmente el artículo 76 de nuestra Carta fundamental<sup>11</sup>. Dicha tesis ha sido expresamente rechazada por el TC, argumentando que la facultad de aplicar sanciones, en el marco del ejercicio de potestades administrativas sancionadoras se realiza de acuerdo a un procedimiento de carácter administrativo “no constituyendo así, un acto jurisdiccional, ni produciendo cosa juzgada”<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> En este sentido, VERGARA BLANCO, ALEJANDRO; *Esquema de los principios del Derecho Administrativo Sancionador*, en Revista de Derecho vol. 11 N°2 (Coquimbo, Universidad Católica del Norte, 2004), pp. 137-147.

<sup>10</sup> Cfr. ROMÁN CORDERO, CRISTIAN; *Derecho Administrativo sancionador: “¿Ser o no ser? He ahí el dilema”*, cit. (n.8), pp. 118-120.

<sup>11</sup> Cfr. SOTO KLOSS, EDUARDO; *La potestad sancionadora de la Administración ¿Se adecua a la Constitución?*, en Conferencias Santo Tomás de Aquino, *Sanciones Administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo* (Santiago, Academia de Derecho, Universidad Santo Tomás, 2005), p. 29-49. En el mismo sentido, ARÓSTICA MALDONADO, IVÁN; *Algunos problemas de Derecho Administrativo Penal*, en Revista de Derecho, Universidad de Concepción, N° 182 (1987), pp. 71-81.

<sup>12</sup> STC Rol N° 1183 de 8 de enero de 2009, considerandos 15° y 16°. En el mismo sentido, STC Rol N° 725 de 26 de junio de 2008, cons. 12°; STC Rol N° 766 de 26 de junio de 2008, cons. 12°; STC Rol N° 1184 de 8 de enero de 2009, cons. 15°; STC Rol N° 1245 de 8 de enero de 2009, cons. 12°; STC Rol N° 1233 de 13 de enero de 2009, cons. 12°.

No obstante, finalmente, como bien señala NIETO, “el problema actual no es el de la existencia de la potestad administrativa sancionadora, y ni siquiera el de su justificación, sino mucho más sencillamente —y también mucho más eficazmente— el de su juridificación”<sup>13</sup>. En definitiva, es necesario que esté limitada dentro de contornos claros y precisos, que fijen sus principios y reglas<sup>14</sup> puesto que su ejercicio implicará, eventualmente, la afectación de derechos de los particulares. Al parecer, nuestro Tribunal concuerda con dicho objetivo, toda vez que la mayoría de sus pronunciamientos apuntan en esta dirección, como analizaremos.

## 2. SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Ya delimitado el marco de lo que entendemos por la potestad punitiva de la Administración, igualmente necesario se hace repetir esa operación ahora para establecer qué se entiende por el resultado del ejercicio de dicha potestad, esto es, establecer qué son las sanciones administrativas y cuál es su vinculación con la naturaleza de las penas penales.

### 2.1. SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENAS PENALES

La discusión relativa a la diferenciación o similitud de las sanciones administrativas y las penas penales ha sido un punto fundamental a establecer en este ámbito, en el que nuestro TC durante muchos años no ahondó en mayor medida. Así, en sentencia Rol N° 480 señaló que ambas difieren en *algunos aspectos*, sin entrar a detallar de qué índole y cuál sería el alcance de tal distinción. Más bien el énfasis estaba puesto en aclarar que no obstante lo anterior, estarían, con matices, sujetas al mismo estatuto constitucional en cuanto a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos<sup>15</sup>.

Esto nos parece criticable, en cuanto a que, si no existe claridad conceptual en la materia, mal podríamos aplicar *con matices* el estatuto jurídico que corresponde al Derecho administrativo sancionador, pues no existiría un límite claro, ni un punto de partida determinado para establecer dichas diferenciaciones<sup>16</sup>.

Distinta es la situación en cuanto a la doctrina se refiere, quien se avocó con mucho interés y de manera exhaustiva a analizar la discusión relativa a la natu-

<sup>13</sup> NIETO, ALEJANDRO; cit. (n. 3), p. 84.

<sup>14</sup> ROMÁN CORDERO, CRISTIAN; *El castigo en el Derecho Administrativo*, cit. (n. 6), p. 160.

<sup>15</sup> STC Rol N° 480 de 27 de julio de 2006, cons. 5°. En palabras del Tribunal: “Aún cuando las sanciones administrativas y las penas difieren en algunos aspectos, ambas pertenecen a una misma actividad sancionadora del Estado —el llamado *ius puniendi*— y están, con matices, sujetas al estatuto constitucional establecido en el numeral 3° del artículo 19”. En el mismo sentido, STC Rol N° 479 de 8 de agosto de 2006, cons. 8°.

<sup>16</sup> Ídem.

raleza de las sanciones administrativas en contraposición a las penas penales. De forma breve se analizan las principales proposiciones en torno a este tema.

De modo general puede distinguirse, por una parte, aquellos que sostienen la identidad ontológica entre infracciones administrativas y penas penales y, por otra, aquellos que aducen la existencia de diferencias sustantivas entre las mismas.

En primer lugar encontramos una *teoría cualitativa*. Conforme a ella, los dos tipos de sanciones se diferencian por la naturaleza de las infracciones a las cuales se imponen de manera que son cualitativamente distintas<sup>17</sup>. Esta tesis fue propuesta por GOLDSCHMIDT quien sostiene básicamente que el injusto administrativo sólo protege intereses administrativos y no bienes jurídicos auténticos.

En segundo término tenemos una *tesis cuantitativa*, en virtud de la cual, el delito y la infracción sólo se distinguen en cuanto a la gravedad del ilícito, sin existir diferencias sustanciales entre ambas. Por lo mismo, serían aplicables los principios y reglas del orden penal al ámbito administrativo sancionador. En este sentido se han pronunciado la mayoría de los autores. Así por ejemplo, ARÓSTICA ha señalado que “como a pesar que el Código Penal dice que “no se reputan penas” las sanciones que impone la Administración, ello no obsta la identidad esencial entre unas y otras, y como no las separan diferencias cualitativas, cabe reproducir las garantías del orden sancionador penal al orden sancionador administrativo”<sup>18</sup>.

Por otra parte, se ha aportado también una *tesis formalista*. Así, GARCÍA DE ENTERRÍA ha sostenido que su distinción sólo vendría dada por un dato formal, esto es, la autoridad que las impone. En consecuencia las sanciones administrativas las impone la Administración, mientras que las penales, los Tribunales de Justicia<sup>19</sup>.

En otro orden de ideas, se ha sostenido que tal distinción depende de la política legislativa. En este sentido PAREJO señala que no existe una diferencia de naturaleza entre ilícito penal (delito o falta) e infracción administrativa, siendo la elección de una y otra fruto de una opción política legislativa (en el marco constitucional) por uno u otro instrumento de tutela más pertinente al bien jurídico de que se trate en cada caso y cada momento concretos<sup>20</sup>.

Sería conveniente que nuestro Tribunal pudiese establecer cuál es el sentido que le da a la diferenciación de las mismas, aunque se puede inferir de la mayoría

---

<sup>17</sup> CURY URZÚA, ENRIQUE; *Derecho Penal. Parte general* (8ª edición, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005), pp. 104-106.

<sup>18</sup> ARÓSTICA MALDONADO, IVÁN; *Un lustro de sanciones administrativas*, en *Revista de Derecho Público*, N° 50 (1991), pp. 173-195, p. 175.

<sup>19</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; *El problema jurídico de las sanciones administrativas*, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 10 (1976), pp. 399-430, p. 399.

<sup>20</sup> PAREJO ALFONSO, LUCIANO; *Derecho Administrativo* (Barcelona, Editorial Ariel, 2003). p. 778.

de sus pronunciamientos que, en principio, adopta la tesis cuantitativa, en cuanto hace aplicable el estatuto penal al ámbito administrativo. No obstante, ello no es absoluto, como se verá.

## 2.2. CONCEPTO DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA

La importancia de la determinación del concepto de sanción administrativa –como también el de infracción– radica en que constituyen nociones determinantes al momento de aplicar las garantías a los administrados en el ejercicio de la potestad sancionadora<sup>21</sup>, como asimismo, al establecer los límites de la misma. No obstante ello, durante muchos años nuestro TC no dio un concepto de sanción administrativa, sino que simplemente, se limitó a asimilarla a la pena penal, precisando sólo que ambas no son idénticas sino que difieren en *algunos aspectos*, como se expuso.

Ahora bien, hay un gran cambio en la jurisprudencia constitucional con base en la sentencia Rol N° 1413<sup>22</sup>, en que el TC construye los elementos conformadores de la sanción administrativa a objeto de diferenciarla de otra en el ámbito penal. Así, ella necesariamente estará integrada por lo siguiente:

- i. En primer término, ha de estar establecida por el legislador como la consecuencia jurídica de una infracción administrativa y no de un delito penal.
- ii. En segundo lugar, corresponde ser aplicada por un órgano administrativo.
- iii. Finalmente, dicha aplicación sea precedida de un procedimiento también administrativo.

En base a ello, podemos esbozar el concepto de sanción administrativa en la doctrina de nuestro TC, a saber: es aquella establecida por ley como la consecuencia de la comisión de una infracción a una norma administrativa, impuesta por un órgano administrativo, luego de la realización del respectivo procedimiento administrativo sancionador.

<sup>21</sup> BERMÚDEZ SOTO, JORGE; *Elementos para definir las sanciones administrativas*, en Revista Chilena de Derecho, Número especial (1998), Actas de las XXIX Jornadas chilenas de derecho público, Facultad de Derecho, P. Universidad Católica de Chile, pp. 323-334, p. 325.

<sup>22</sup> STC Rol N° 1413 de 16 de noviembre de 2010, cons. 19°. En palabras del Tribunal: “Es importante destacar que la sanción de exclusión constituye una sanción administrativa y no una sanción penal. Ante todo, porque el legislador la ha establecido como la consecuencia jurídica de una infracción administrativa y no de un delito penal, siendo aplicada por un órgano administrativo, después de un procedimiento administrativo. Ello explica que el artículo 17 de la Ley de Quiebras distinga entre la inhabilidad que causa la condena criminal (N° 2°) y la que causa la infracción administrativa (N° 5°). Además, porque, tal como se la ha caracterizado, la exclusión sólo afecta un título administrativo previo, es decir, no afecta todas las esferas del individuo”.

Ello concuerda con algunos de los conceptos que ya había construido la doctrina para estos efectos. Así, por ejemplo, PAREJO la definió como un “mal inflingido a un administrado en ejercicio de la correspondiente potestad administrativa por un hecho o una conducta constitutivos de infracción asimismo administrativa, es decir, tipificado legal y previamente como tal”<sup>23</sup>. También BERMÚDEZ, para quien constituye “aquella retribución negativa prevista por el Ordenamiento Jurídico e impuesta por una Administración Pública por la comisión de una infracción administrativa”<sup>24</sup>.

Sin embargo, de lo señalado por nuestro Tribunal también podría entenderse –como lo ha hecho ROMÁN– que la sanción administrativa es un concepto jurídico indeterminado y por ello sería en vano todo intento por definirla, correspondiéndole a la jurisprudencia determinar su ocurrencia en cada caso concreto y a la doctrina a lo más fijar sus lineamientos generales. Así, el autor expone cuatro elementos que configurarían el núcleo esencial de toda “sanción administrativa”: a) debe ser impuesta por un órgano administrativo; b) debe importar una lesión o menoscabo de derechos o la imposición de un deber para un particular; c) debe haber sido establecida por el ordenamiento jurídico como reacción a la contravención de este; y, d) debe ser impuesta con un solo fin: la represión o castigo de un ilícito administrativo<sup>25</sup>.

A nuestro criterio, la recién comentada sentencia resulta de la mayor trascendencia y constituye una declaración fundamental a la hora de poder construir una teoría aplicable al Derecho Administrativo Sancionador, que se ha encontrado más bien difusa en nuestro país, pues nos aporta un criterio base y despeja un punto que, constantemente, ha llevado a discusión, para finalmente aclararlo y permitir que a partir del mismo, resulten aplicables los demás elementos configuradores de la potestad administrativa sancionadora.

---

<sup>23</sup> PAREJO ALFONSO, LUCIANO; cit. (n. 20), p. 781.

<sup>24</sup> BERMÚDEZ SOTO, JORGE; *Elementos para definir las sanciones administrativas*, cit. (n. 21), p. 326. Este corresponde a su concepto en sentido estricto.

<sup>25</sup> ROMÁN CORDERO, CRISTIAN; *El castigo en el Derecho Administrativo*, cit. (n. 6), p. 168.



# CAPÍTULO II

---

## LOS PRINCIPIOS INSPIRADORES EN MATERIA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

### 1. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO PENAL AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Tanto la doctrina como la jurisprudencia de nuestro país desde antiguo han afirmando que los principios del Derecho Penal deben ser aplicados en materia de sanciones administrativas. Por lo demás, a la luz de los antecedentes que se extraen de la historia de las disposiciones constitucionales contenidas en las Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, se puede arribar a la misma conclusión<sup>26</sup>, debido a que el enfoque de los comisionados acerca de las sanciones era amplio y, junto con ello, que las garantías que habitualmente se han establecido respecto de las sanciones de índole penal, las entendían aplicables a todos los otros tipos de sanción<sup>27</sup>. Sin embargo, esto no llegó a cristalizarse de forma tan clara en el texto constitucional.

---

<sup>26</sup> Lo que, por cierto, no está exento de discusiones. De la tesis contraria es el Ministro Correa Sutil, quien en una prevención en STC N° 480 de 2006, sostiene que “si intentamos dilucidar la intención y espíritu del artículo 19 N° 3, ella nos conduce a rechazar la tesis de asimilar el estatuto constitucional de las penas con el de las sanciones administrativas”. Lo anterior es reafirmado en atención a lo expuesto por Don ENRIQUE EVANS DE LA CUADRA, en su obra *Los Derechos Constitucionales*. Editorial jurídica de Chile, 1999, T. II, pp. 149 y 150, activo participante de dicha discusión.

<sup>27</sup> Cfr: AGUERREA MELLA, PEDRO; *El estatuto constitucional de las penas. Su aplicación a las sanciones administrativas conforme a los antecedentes de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución*, en Conferencias Santo Tomás de Aquino, Sanciones Administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo (Santiago, Academia de Derecho, Universidad Santo Tomás, 2005), pp. 51-62, pp. 61-62.

Ahora bien, es necesario precisar que la forma en que han de extrapolarse estos principios al ámbito administrativo sancionador mantiene la discusión, con fuente en diversas argumentaciones. Así, algunos lo plantean como una respuesta paliativa y parcial, pero efectiva, a efectos de revertir aquella situación que califican de evidente inconstitucionalidad que implica la atribución de la potestad de sancionar en manos de la Administración<sup>28</sup>. Otros, lo consideran sólo una medida de urgencia y, debido a que los principios del Derecho Administrativo Sancionador no tienen aún una consistencia dogmática precisa, es menester “tomar prestados” los principios del Derecho Penal y aplicarlos al primero como pauta y cota máxima, aunque destacando que esto debe hacerse de forma matizada, atendidas las particularidades de esta rama del Derecho<sup>29</sup>.

De lo anteriormente expresado es necesario denotar que, en la base de ambas afirmaciones subyace una concepción distinta del tema.

Mientras que para los primeros lo que existe detrás es una identidad material de la potestad sancionadora administrativa y la potestad punitiva penal de los Tribunales (pues derivan de un único Derecho Punitivo del Estado), lo que implica que deben regirse por *los mismos principios*<sup>30</sup>, *en definitiva, aplicándolos en su sentido originario; para los segundos, la aplicación de dichos principios debe realizarse con vistas a ciertas matizaciones o graduaciones*, que normalmente implicarán un grado de flexibilización mayor, atendiendo la naturaleza y fines de la potestad sancionadora administrativa<sup>31</sup>.

En lo que respecta a nuestro TC, es posible constatar que más bien se ha inclinado por esta segunda forma de proyectar los principios del Derecho Penal al ámbito administrativo sancionador, aunque en un primer momento ello no quede así de claro.

28 Cfr. ARÓSTICA MALDONADO, en *Algunos problemas de Derecho Administrativo Penal* (n. 11), pp. 77-78. El autor propone una segunda vía para estos efectos, “una respuesta paliativa y parcial pero efectiva, sobre la base de hace concurrir en forma copulativa, tres factores distintos: a) hacer retomar al juez aquellas potestades sancionatorias más rigurosas, excluyéndolas de la esfera administrativa; b) consentir en manos de la Administración un poder represivo mínimo, no en cuanto cantidad sino en cuanto a retornar a aquella levísima posibilidad prevista por el Código Penal, y susceptible de control judicial, y; c) para tal efecto, proyectar sobre este poder los principios jurídico-penales garantizadores de los derechos fundamentales...”

29 ROMÁN CORDERO, CRISTIAN; *Derecho Administrativo sancionador: “¿Ser o no ser? He ahí el dilema”*, cit. (n. 8), pp.137-138.

30 CAMACHO CÉPEDA, GLADYS; *La legitimidad de la potestad administrativa sancionadora*, en *Revista de Derecho Público*, vol. 69, pp. 9-23, p. 17.

31 Cfr. ROMÁN CORDERO, CRISTIAN; *Los principios del derecho administrativo sancionador*, en *Revista de Derecho Público*, vol. 69, Tomo II, (2007), pp. 25-35. En definitiva, lo que hay en la raíz de esta concepción es la reivindicación de la autonomía del Derecho Administrativo Sancionador, el que como tal, no estará subordinado al Derecho punitivo en materia penal sino más bien al Derecho Público y al Derecho Administrativo, del que forma parte.

Su primer pronunciamiento en este sentido recae en sentencia Rol N° 244, en que sostiene que “los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador”<sup>32</sup>, en la medida en que ambos constituyen distintas manifestaciones del *ius puniendi* propio del Estado.

A partir de lo anterior resulta necesario destacar dos aspectos: en primer término, se concibe que los principios del orden penal deben aplicarse al ámbito del derecho administrativo sancionador *por regla general*, lo que implica reconocer la existencia de excepciones o desviaciones del modelo penal (que no pasan a precisarse). Así, como advierte CAMACHO “podrían ocurrir dos tipos de situaciones en materia sancionadora: (1) unas en las que se aplican invariablemente las garantías de Derecho Penal y (2) otras situaciones en la que se exceptúa esta aplicación”<sup>33</sup>.

En segundo lugar, puede inferirse que, si bien dicha aplicación constituye la regla general en esta materia, su ocurrencia implicará la proyección de dichos principios en su sentido originario (es decir, el penal) al ámbito sancionador, pues la distinción no radica en la forma de aplicarlos sino en relación a la ocasión o habitualidad en que dicha aplicación tendrá lugar. Así, se puede concluir que nuestro Tribunal adopta la tesis de la identidad material de la potestad sancionatoria administrativa, con relación a la respectiva en materia penal.

Posteriormente, en sentencia Rol N° 437, el TC declaró que los principios consagrados en el artículo 19 N° 3 de nuestra Carta Fundamental “se aplican, en lo concerniente al fondo o sustancia de *toda diligencia, trámite o procedimiento, cualquiera sea el órgano estatal involucrado*, trátense de actuaciones judiciales, actos jurisdiccionales o decisiones administrativas”<sup>34</sup>.

Reafirma este punto a continuación, dejando más clara su aplicación en materia administrativa en cuanto a un proceso racional y justo se refiere y señala que “además y de los mismos razonamientos se sigue que los principios contenidos en aquella disposición constitucional rigen lo relativo al proceso racional y justo, cualquiera sea la naturaleza, el órgano o el procedimiento de que se trate, incluyendo los de índole administrativa, *especialmente cuando se ejerce la potestad sancionadora o infraccional*”<sup>35</sup>.

*Así, nuestro Tribunal rectifica lo que sostuvo en sentencias anteriores, en el sentido de que esta vez, hace aplicable dichos principios de manera absoluta e integral a todo órgano estatal. De*

<sup>32</sup> STC Rol N° 244 (1996), cons. 9°.

<sup>33</sup> CAMACHO CÉPEDA, GLADYS; cit. (n. 31), p. 21.

<sup>34</sup> STC Rol N° 437 de 21 de abril de 2005, cons. 17°. A propósito de un requerimiento con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de ciertas disposiciones del proyecto de ley que modifica el Decreto con Fuerza de Ley N° 458, de 1975, Ley general de urbanismo y construcciones. Énfasis añadido.

<sup>35</sup> Ídem.

*ello se sigue que la precisión anterior, relativa a la existencia de excepciones en esta materia, ya no es admisible, pues lo tajante de la declaración ya expresada trae como consecuencia necesaria la imposibilidad de hacer estas diferenciaciones.*

Ahora bien, posteriormente, esta afirmación es sutilmente modificada por nuestro Tribunal en sentencia Rol N° 480, en que en que se declara que “aún cuando las sanciones administrativas y las penas difieren en algunos aspectos, ambas pertenecen a una misma actividad sancionadora del Estado —el llamado *ius puniendi*— y están, *con matices*, sujetas al estatuto constitucional establecido en el numeral 3° del artículo 19”<sup>36</sup>. De esta manera, queda de manifiesto que el TC ha pretendido precisar lo que ya había sostenido, en cuanto que, si bien establece que entre las penas penales y las sanciones administrativas existen ciertas diferencias —que no pasa a explicar— ambas deben ser aplicadas considerando un mismo estatuto constitucional, el que, a su vez, no es aplicable de la misma manera, sino con ciertas *matizaciones* o adaptaciones, las que, sin embargo, nuevamente no se precisan.

No obstante, consideramos destacable lo sostenido en esta sentencia por el TC, toda vez que permite sostener que “la aplicación de las garantías penales al ámbito administrativo sancionador no es mecánica sino que ésta debe sufrir graduaciones, con lo cual se despeja la inquietante posibilidad de interpretar que algunos casos se podrían eximir de esta aplicación”<sup>37</sup>. En este mismo sentido, ROMÁN pone de relieve que la voz “con matices” que se emplea en esta sentencia es más restrictiva que la utilizada por la sentencia Rol N° 244: “por regla general”, toda vez que, la primera no autorizará las desviaciones o excepciones ya advertidas<sup>38</sup>. Todo ello, además, entrega la posibilidad de permitir una interpretación armónica de estos principios a la luz de las particularidades propias que posee la potestad punitiva en este ámbito.

Esta última doctrina, que se encuentra actualmente asentada en la jurisprudencia constitucional, resulta de capital relevancia para darle eficacia práctica de la referida potestad, pues de lo contrario, “suponer que en ambos casos las exigencias derivadas de principios como el de legalidad, tipicidad, culpabilidad, entre otros, puedan ser las mismas en el ámbito administrativo como en el penal lleva en los hechos a la inoperatividad de la potestad sancionadora por parte de la Administración”<sup>39</sup>.

De esta manera, no debemos olvidar que, si bien, ambas potestades son manifestaciones de un único poder punitivo del Estado, ambas tienen roles distintos

<sup>36</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 5°. Énfasis añadido.

<sup>37</sup> CAMACHO CÉPEDA, GLADYS; cit. (n. 31), p. 22.

<sup>38</sup> ROMÁN CORDERO, CRISTIAN; *Derecho Administrativo sancionador: “¿Ser o no ser? He ahí el dilema”*, cit. (n. 8), p. 137.

<sup>39</sup> CAMACHO CÉPEDA, GLADYS; cit. (n. 31), p. 18.

–garantista en el caso penal y de protección de los intereses generales y colectivos en el ámbito administrativo–, y afectan o pueden afectar, a su vez, derechos fundamentales diferentes –primordialmente la libertad y seguridad personal; y la propiedad y el derecho a emprender actividades económicas, respectivamente<sup>40</sup>, aunque esta afirmación no es del todo pacífica<sup>41</sup>.

Para finalizar este punto, se pueden agregar dos consideraciones adicionales que vienen implícitas en los pronunciamientos examinados:

- i. La conexión del Derecho Administrativo sancionador directamente con la Constitución, sin que deba mediar entre ellos el Derecho Penal. Esto se extrae de que el TC se refiera al artículo 19, especialmente a su numeral tercero como conformador de un “*estatuto constitucional*” aplicable a “*cualquier diligencia, trámite o procedimiento, cualquiera sea el órgano involucrado*”; y,
- ii. La denominación que ha adoptado el Tribunal en diversos fallos de “*Derecho Administrativo Sancionador*” en vez de utilizar la expresión “*Derecho Penal Administrativo*”, lo que implica dejar atrás la subordinación de la actividad sancionadora en materia administrativa al Derecho Penal y un reconocimiento a la especialidad de la materia<sup>42</sup>.

## 2. PRINCIPIOS SUSTANTIVOS EN MATERIA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Ya establecido que los principios del orden penal serán aplicables al ámbito administrativo sancionador con ciertos matices, corresponde analizar la jurisprudencia del TC sobre los principios en sí mismos, dando cuenta de su contenido y alcance en este ámbito específico.

Resulta fundamental en el estudio de la potestad administrativa sancionadora tener claridad en cuanto a los principios que la informan, dado que constituyen los límites a su ejercicio, cuyo objeto es garantizar los derechos de las personas frente al ejercicio del poder punitivo del Estado. En este acápite daremos cuenta

<sup>40</sup> Prevención del Ministro Correa Sutil en STC Rol N°480 (2006).

<sup>41</sup> De la opinión contraria a la nuestra es ALCALDE RODRÍGUEZ, ENRIQUE; quien afirma que “respecto a la noción de *bien jurídico protegido* –entendido éste en un sentido amplio y no sólo penal– es común ver que para su fundamentación se recurra, y a veces con extrema vaguedad, a la necesidad que enfrenta el administrador de cautelar jurídicamente los intereses “superiores” de la colectividad. En este sentido, la posición que criticamos exhibe una marcada tendencia a esgrimir en su defensa un aparente compromiso con la tutela de bienes cuyo contenido suele ser manifiestamente indeterminado e impreciso –o muchas veces derechamente carente de todo contenido como no sea su enunciación ampulosa – y que a menudo ocultan una encendida nostalgia por las doctrinas mesiánicas que se idolatrarón durante buena parte del siglo pasado”. Véase *Bienes jurídicos protegidos y potestad sancionadora de la Administración*, en Conferencias Santo Tomás de Aquino, Sanciones Administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo (Santiago, Academia de Derecho, Universidad Santo Tomás, 2005), pp. 63-71.

<sup>42</sup> CAMACHO CEPEDA, GLADYS;- cit. (n. 31), p. 23.

de los principios sustantivos o materiales que nuestro TC ha estimado que informan a las sanciones administrativas. Además, haremos referencia a aquellos que, no siendo expresamente analizados por nuestro Tribunal, son estimados como igualmente extensivos a la misma.

### 2.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD

En un Estado de Derecho como el nuestro confluyen una serie de principios informadores del mismo, dentro de los cuales aparece como fundamental el de legalidad, importante factor de seguridad y certeza jurídica e instrumento de garantía del individuo frente a la actuación de los poderes estatales.

Este principio, como lo ha sostenido GARCÍA DE ENTERRÍA, tiene una doble vertiente: por una parte, implica que no hay infracción ni sanción administrativa posible sin Ley que las determine, de una manera previa, lo que es expresado de manera general mediante el aforismo *nullum crimen, nulla poena, sine lege*; y, en segundo término, que la atribución a la autoridad administrativa de potestad para sancionar, tiene que realizarse precisamente a través de Ley formal<sup>43</sup>.

En cuanto a la segunda vertiente del principio de legalidad, esto es, que la atribución a la Administración de la potestad sancionadora sea entregada por una norma con rango de ley formal, se encuentra plenamente establecido en nuestra Carta Fundamental en sus artículos 6 y 7, que se refieren a la sujeción de todas sus autoridades, cualquiera sea su naturaleza, a la Constitución y a las leyes. Ello además se ve confirmado y reiterado en la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en su artículo 2°. De esta manera, de acuerdo a lo establecido en las normas precitadas, no cabe duda alguna que nuestra Administración del Estado se encuentra sometida en plenitud al principio de legalidad.

Esta innegable afirmación ha sido igualmente recogida, aunque escuetamente, en los pronunciamientos de nuestro Tribunal, quizás por ser un supuesto básico en un Estado de Derecho. En un primer momento, en sentencia Rol N° 244 alude brevemente a lo ya expresado<sup>44</sup>. Posteriormente, en sentencia Rol N° 480 ahonda un poco más en este sentido, con el objeto de dejar por establecido la sujeción de la Administración al principio de legalidad. Así, expresó:

*“Que los artículos impugnados, como todos los que regulan la actividad sancionadora de la Administración, están sujetos al principio de legalidad; desde luego, en virtud de los*

<sup>43</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; cit. (n. 19), p. 411.

<sup>44</sup> STC Rol N° 244 (1996), cons. 13°. En palabras del Tribunal: “que, por otra parte, el artículo 6° de la Carta Fundamental dispone, en su inciso primero que “Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella”, obligación que la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, impone específicamente, en su artículo 2°, a todos los órganos de la Administración del Estado”.

*preceptos básicos contenidos en el Capítulo I de la Constitución, particularmente en sus artículos 6 y 7 que establecen la sujeción de toda actividad de los órganos del Estado al ordenamiento jurídico y muy especialmente, en cuanto los dos primeros incisos del artículo 7° de la Constitución, los sujetan a la Carta Fundamental y a la ley, al disponer que los órganos del Estado sólo actúan válidamente si lo hacen dentro de su competencia y en la forma prescrita en la ley y que ninguna magistratura puede atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad que la que se le haya conferido en virtud de la Constitución o las leyes. Complementa este principio básico de exigencia de legalidad de los actos de la administración el precepto contenido en el numeral 18 del artículo 63, en cuanto exige que sean de jerarquía legal las normas que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública y el inciso cuarto del artículo 65 en cuanto reserva al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de las leyes que crean nuevos servicios públicos”<sup>45</sup>.*

Resulta menester hacer un énfasis en lo sostenido al final de este considerando: la referencia por una parte, a la exigencia de que las normas que fijan las bases de los procedimientos que rigen los actos administrativos sean de jerarquía legal y por otra, la reserva exclusiva del Presidente de la República para la creación de nuevos servicios públicos. Esto último denota finalmente que los órganos de la Administración no sólo deben someterse a la ley en cuanto existen sino que, más aún, su existencia misma se origina en la norma y por ende deben actuar conforme a ella, siguiendo los procedimientos que la misma ley instruye, dentro de su competencia, con las atribuciones que sólo ella les otorga.

Ahora, en cuanto a la primera vertiente del principio en comento, esto es, a que los hechos constitutivos de infracción administrativa, así como la naturaleza y cuantía de la sanción, sólo pueden ser establecidos por ley, ello se encuentra consagrado en el artículo 19 N° 3 inciso 7° de nuestra Carta Fundamental, cuyo tenor literal versa: “ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado”.

Nuestro TC ha reconocido la plena aplicación de este límite en materia sancionadora administrativa, no obstante se pueda advertir una evolución en cuanto a la forma en que se delinea dicho principio en esta área.

En un primer pronunciamiento, luego de hacer aplicable por regla general los principios inspiradores del orden penal al ámbito administrativo sancionador; como ya se analizó, establece además que, entre ellos “es necesario destacar los principios de legalidad y de tipicidad”, indicando que ellos no se identifican, sino que el segundo tiene un contenido propio como modo de realización del primero. Junto con esto, especifica claramente que “la legalidad se cumple con la previsión de los delitos e infracciones y de las sanciones en la ley” pero la tipicidad requiere de algo más,

<sup>45</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 4°.

que es la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad, junto a la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta<sup>46</sup>. Luego, añade que dichos principios están consagrados a nivel constitucional, específicamente en los incisos séptimo y octavo del N° 3° del artículo 19, de la Carta Fundamental<sup>47</sup>.

Ahora bien, dicha sentencia es tajante en sostener que sólo la ley puede establecer delitos y sus penas. Así declara que “la Constitución precisa de manera clara que *corresponde a la ley y solo a ella establecer al menos el núcleo esencial de las conductas que se sancionan*, materia que es así, de exclusiva y excluyente reserva legal, en términos tales, que no procede a su respecto ni siquiera la delegación de facultades legislativas al Presidente de la República, en conformidad con lo que dispone el artículo 61, inciso segundo, de la Constitución Política”<sup>48</sup>.

Este pronunciamiento resulta interesante, pues es categórico en sostener una *exclusiva y excluyente reserva legal* de manera tal que, en este primer momento, se proscribe toda colaboración reglamentaria en la materia. En este sentido, VERGARA BLANCO señala que “a partir de este principio, ninguna resolución administrativa que imponga una sanción podría basarse en una infracción a un reglamento; esta sanción así impuesta resulta claramente inconstitucional, y un texto legal, en cuanto recoja al reglamento como fuente de una conducta sancionable administrativamente, es en sí mismo inconstitucional; pues: toda pena debe fundarse en ley”<sup>49</sup>. De esta manera se puede concluir de dicha afirmación, a pesar de que ello no aparezca expresamente, que “la reserva legal era absoluta en materia de *ius puniendi*, cualquiera sea la manifestación de esa potestad estatal”<sup>50</sup>.

Sin embargo, dos pronunciamientos posteriores hacen variaciones en cuanto a la manera en que debemos entender este principio en materia administrativa sancionadora. Estos son, por un lado el Rol N° 480 de 27 de julio<sup>51</sup> y, por otro, el Rol N° 479 de 8 de agosto, ambos de 2006.

<sup>46</sup> STC Rol N° 244 (1996), cons. 10°. Énfasis añadido.

<sup>47</sup> STC Rol N° 244 (1996), cons. 11°.

<sup>48</sup> STC Rol N° 244 (1996), cons. 12°. Énfasis añadido.

<sup>49</sup> VERGARA BLANCO, ALEJANDRO; cit. (n. 9), pp.141-142.

<sup>50</sup> EVANS ESPÍNEIRA, EUGENIO; *La sanción administrativa y la regulación de las actividades económicas. Efectos de un cambio en la jurisprudencia constitucional*, ponencia en XXXVI Jornadas chilenas de Derecho Público, Universidad de Chile, 2006, p. 17.

<sup>51</sup> Referido a un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de diversas disposiciones de la Ley N° 18.410, Ley Orgánica de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles; y del DFL N° 1, del Ministerio de Minería de 1982, Ley Eléctrica, interpuesto por Iberoamericana de Energía Ibener S. A. con ocasión de determinadas multas que la Superintendencia de Electricidad y Combustibles le aplicó administrativamente, luego de imputarle, en su calidad de empresa concesionaria del servicio público interconectado central de electricidad e integrante del Centro de Despacho Económico de Carga respectivo, una serie de infracciones a normas legales y reglamentarias.

Lo medular de estas sentencias radica en que el TC sostiene que si bien sólo la ley puede establecer infracciones administrativas y sus sanciones, el reglamento sí puede venir a complementar dicha regulación.

En primer término, nuestro TC expresa lo que ya hemos analizado, esto es, la sujeción con *matices* de las sanciones administrativas al estatuto constitucional establecido en el artículo 19 N° 3 de nuestra Carta Fundamental. En sus palabras: “el principio de legalidad es igualmente aplicable a la actividad sancionadora de la administración en virtud de lo prescrito en los dos últimos incisos del numeral 3 del artículo 19 de la Carta Fundamental”<sup>52</sup>.

Luego, constata algo que es fundamental, a saber: que si bien, los incisos finales de dicha norma emplean un lenguaje penal, sustantiva y procesalmente éste tiene que ser entendido y aplicado con significado amplio y no estricto ni restrictivo, puesto que sólo así es posible cumplir, cabalmente, cuanto exigen los principios fundamentales de legalidad y tipicidad<sup>53</sup>. De manera que, en consecuencia, y *dentro de los parámetros de razonabilidad y legitimidad* resulta indudable que “la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos fundamentales, como asimismo, las concreciones de ese principio que aparecen en los incisos siguientes del mismo numeral, deben ser entendidas en su acepción amplia, sin reducir las por efecto de interpretaciones exegéticas, o sobre la base de distinciones ajenas al espíritu garantista de los derechos esenciales que se halla, nítida y reiteradamente, proclamado en la Carta Fundamental vigente”<sup>54</sup>. En definitiva, con dicha declaración, nuestro Tribunal despeja la discusión –ya enunciada– acerca del alcance de los últimos incisos de dicho numeral, apoyando la tesis de que éstos tienen un sentido amplio y no restringido solamente a la esfera penal.

Finalmente el TC realiza un análisis histórico en orden a que desde antiguo los tribunales han sostenido esta misma interpretación respecto al punto debatido, señalando que, por ejemplo, hace ya cuarenta años la Corte Suprema había interpretado la voz “condenados” del artículo 11 de la Constitución de 1925 como aplicable a quienes sufrían sanciones administrativas<sup>55</sup>.

Ahora bien, posteriormente en el desarrollo de las mentadas sentencias viene a establecerse el mayor cambio en la concepción que tiene el TC respecto de este principio. Así, lo trascendental es la declaración de que, no obstante el hecho de poder afirmar que una determinada materia está regida por el principio de legalidad, ello “no equivale necesariamente a excluir que la potestad reglamentaria de ejecución pueda, dentro de los márgenes constitucionales, normar esa misma

<sup>52</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 5° (énfasis añadido). En los mismos términos, STC Rol N° 479 (2006), cons. 8°.

<sup>53</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 6°. En los mismos términos, STC Rol N° 479 (2006), cons. 9°.

<sup>54</sup> Ídem. En referencia a STC Rol N° 437 de 21 de abril de 2005, cons. 16°.

<sup>55</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 7°. En los mismos términos, STC Rol N° 479 (2006), cons. 10°.

materia”<sup>56</sup>, ello en base al siguiente razonamiento: dado que nuestra Constitución consagra el sistema de dominio legal máximo en su artículo 63 y además otorga al Ejecutivo la facultad de dictar reglamentos, decretos e instrucciones en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal en el artículo 32 N° 6, resulta evidente que la potestad reglamentaria de ejecución no puede sino dar aplicación a los preceptos legales en las mismas materias reservadas al dominio legal<sup>57</sup>.

Empero, es preciso en aclarar que si bien nuestra Carta Fundamental pueda reservar una determinada materia a la ley, este hecho no priva a ésta de su esencia de norma general y abstracta<sup>58</sup>, atributos que le han sido reconocidos en la misma.

En definitiva, concluye que *la colaboración reglamentaria, no se encuentra excluida por el principio de reserva legal, salvo los casos en que la propia Constitución ha dispuesto que sólo la ley puede regular una cierta materia o disponer en ciertas cuestiones*<sup>59</sup>.

Además, a la misma conclusión debe llegarse en virtud de lo dispuesto en el inciso final del N° 3° del artículo 19 de la Carta Fundamental en cuanto exige que la conducta se encuentre “expresamente” descrita en la ley, pero no que esté “completamente” descrita en el precepto legal. Este último adjetivo calificativo fue incluido en la propuesta de precepto constitucional hecho por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, pero deliberadamente eliminado por la Junta de Gobierno, lo que debe necesariamente interpretarse como una aceptación, en esta materia, de la colaboración de la potestad reglamentaria en la descripción de la conducta sancionable<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 13°. En los mismos términos, STC Rol N° 479 (2006), cons 14°.

<sup>57</sup> Ídem. Ahonda en este punto con el siguiente tenor: “Este es el único entendimiento armónico de lo dispuesto por la Carta Fundamental en los artículos 63 y 32 N° 6 ya referidos: el primero establece las únicas materias que pueden y deben ser reguladas por la ley (materias de reserva legal), mientras el segundo distingue dos categorías excluyentes de decretos: los autónomos, llamados a regular “todas aquellas materias que no sean del dominio legal” y los de ejecución, consagrados a través de la facultad de dictar “los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes”. De la sola lectura de los dos preceptos resulta evidente que la potestad reglamentaria de ejecución sólo puede darse en materias reservadas al dominio legal, pues en las demás el legislador está vedado y deben ser reguladas por la potestad reglamentaria autónoma. Si esta facultad de dictar “los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes” está concedida por la propia Constitución al Presidente de la República, es evidente que la Carta Fundamental acepta, salvo los casos en que lo excluya expresamente, la regulación normativa subordinada de la administración en materias reservadas al dominio legal”.

<sup>58</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 14°. En los mismos términos, STC Rol N° 479 (2006), cons. 15°.

<sup>59</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 15°. Énfasis añadido. En los mismos términos, STC Rol N° 479 (2006), cons. 16°.

<sup>60</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 17°. En los mismos términos, STC Rol N° 479 (2006), cons. 17°.

Finalmente, señala que ha de concluirse que el principio de legalidad no excluye la colaboración de la potestad reglamentaria de ejecución, salvo en aquellos casos en que la propia Constitución ha reservado a la ley y sólo a ella disponer en todos sus detalles en una determinada materia, que no es el caso que se examina en autos. “Lo anterior no dilucida la extensión de la reserva legal; esto es, no determina cuanto de la regulación puede entregar la ley a la potestad reglamentaria, lo que exige, en cada caso, revisar el sentido y alcance con que el constituyente ha establecido la reserva legal en la determinada materia”<sup>61</sup>.

Lo recién analizado expresa un cambio radical en cómo el TC había entendido hasta el momento el principio de legalidad en la materia, variando de perspectiva desde la proscripción del reglamento, al establecimiento de límites más laxos, permitiendo la colaboración reglamentaria, ello atendiendo a los alcances en que se ha establecido la reserva legal por el constituyente. En consecuencia, pasamos de la existencia una reserva legal absoluta a una relativa.

No obstante lo ya expuesto, se deja claramente establecido que dicha colaboración sólo se entiende admitida en el ámbito de la potestad reglamentaria de ejecución, mas no a la autónoma pues “sin suficiente cobertura legal, un decreto, reglamento o instrucción no puede constitucionalmente establecer deberes administrativos [...]. El estatuto de las garantías constitucionales establece claros límites a la manera en que la ley debe describir conductas infractoras de deberes administrativos y no entrega a la discrecionalidad administrativa la creación autónoma de tales deberes o la fijación de sus sanciones”<sup>62</sup>.

El cambio de concepción de nuestro Tribunal en la materia no está exento de críticas. Siguiendo a EVANS ESPÍNEIRA ello repercutiría en que se “relativiza el principio de legalidad y con él, la certeza y seguridad jurídica que confería la jurisprudencia de 1996”, además apunta que dicha jurisprudencia traería como consecuencia el abrir “la descripción de las conductas sancionadas a deberes expresados en reglamentos, los que en casos de ciertas industrias, pueden ser numerosos en cantidad y en normas, los que además, se aprueban y modifican a sola voluntad de la autoridad de turno”<sup>63</sup>.

Cabe destacar que en el caso en comento, el Tribunal rechaza en todas su partes la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad. Su razonamiento es el siguiente: el hecho que una ley faculte a una Superintendencia a sancionar a las empresas sujetas a su supervisión ante la infracción de ley no constituye un acto constitucionalmente repudiable desde el punto de vista de la legalidad en su

---

<sup>61</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 18°. Énfasis añadido.

<sup>62</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 19°.

<sup>63</sup> Evans Espiñeira, Eugenio, cit. (n. 51), p.14.

dimensión de reserva legal. En consecuencia, *si el deber está establecido en una norma de rango legal, no cabe reproche de constitucionalidad alguno en su virtud*<sup>64</sup>.

Finalmente, resulta relevante mencionar la prevención realizada por el Ministro Correa Sutil en dicho pronunciamiento, quien sostiene que, si bien el principio de legalidad es aplicable a la actividad sancionadora de la Administración, no resulta, a su juicio, ni pertinente ni necesario fundarlo en el artículo 19 N° 3 de la Constitución. De esta manera, expresa que “ni en el lenguaje, ni en el espíritu del inciso final del artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental, interpretado a la luz de los elementos gramatical, lógico, sistemático e histórico es posible encontrar base de sustentación a la tesis de que las garantías del derecho penal deben aplicarse al derecho administrativo sancionador. El debate doctrinario acerca de la conveniencia de hacerlo es uno de mérito y que no resulta concluyente. La aplicación tampoco resulta necesaria para la defensa de los derechos fundamentales, máxime si el principio de legalidad, a nuestro juicio con contornos más adecuados, resulta aplicable, como en la especie, en razón de los derechos que afecta la actividad sancionadora del Estado”<sup>65</sup>.

## 2.2. PRINCIPIO DE TIPICIDAD

La garantía de tipicidad, también denominada por la doctrina penal como principio de taxatividad, constituye un pilar fundamental en cuanto a límites a la potestad punitiva del Estado se refiere, en la medida que se le exige al órgano estatal que la descripción de una conducta sancionable se haga en términos claros, precisos y estrictos, junto con la indicación de la específica sanción que le corresponda en caso de incumplimiento. Todo ello, a objeto de que no haya lugar a dudas acerca de la situación que se pretende regular. En definitiva, constituye además un importante factor que otorga seguridad y certeza jurídica a la sociedad.

Este principio está estrechamente vinculado con el de legalidad, toda vez que este último carecería de eficacia si bastara con cumplir la formalidad de que el delito y la pena estuvieran previamente establecidos en una ley y no se exigiera, al mismo tiempo, que ésta precisara nítidamente el hecho sancionado y la pena correspondiente. En consecuencia, la tipicidad constituye un complemento indispensable para la plena vigencia del principio de legalidad<sup>66</sup>.

De la misma manera lo ha entendido nuestro TC, quien desde 1996 ha reconocido la estricta relación de los mentados principios. Así, en sentencia Rol N°

<sup>64</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 28°. Énfasis añadido.

<sup>65</sup> Párrafo Décimo Segundo de dicha prevención.

<sup>66</sup> RODRÍGUEZ COLLAO, LUIS / OSSANDÓN WIDOW, M. MAGDALENA; *Apuntes de Derecho Penal I*, Escuela de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2009, p. 30.

244 señala que dentro de los principios inspiradores del orden penal destacan los de legalidad y de tipicidad, los cuales “no se identifican, sino que el segundo tiene un contenido propio como *modo de realización del primero*”<sup>67</sup>.

Continúa, argumentando que “la legalidad se cumple con la previsión de los delitos e infracciones y de las sanciones en la ley, pero la tipicidad requiere de algo más, que es la *precisa definición de la conducta* que la ley considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad, junto a la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta”<sup>68</sup>.

En concreto, nuestro TC ha hecho extensible la aplicación del principio de tipicidad al Derecho Administrativo Sancionador, no obstante el lenguaje empleado en el precepto que contempla dicho principio lo restrinja puramente al ámbito penal. Ello, dado que, tanto sanciones penales como administrativas tienen el mismo fundamento, pues representan el *ius puniendi* del Estado<sup>69</sup>.

Ahora bien, el alcance de la tipicidad viene determinado por la exigencia de que “la conducta a la que se ha atribuido una sanción se encuentre sustantivamente descrita en la norma (de rango legal), de manera que los sujetos imperados por ella tengan una suficiente noticia (previa) acerca de la conducta que les resultará exigible”<sup>70</sup>.

En cuanto a cómo se configura esta garantía, el TC en principio enfatizó en que nuestra Carta Fundamental “precisa de manera clara que corresponde a la ley y solo a ella establecer al menos el *núcleo esencial* de las conductas que se sancionan, materia que es así, de exclusiva y excluyente reserva legal”<sup>71</sup>. Se puede apreciar que el Tribunal entiende que se proscribe toda descripción de conductas sancionables –a lo menos en cuanto a lo que su núcleo esencial corresponda– mediante normas inferiores del rango legal, ya sean éstas reglamentos, circulares o instrucciones. Como ya señalábamos, la reserva legal en la materia tiene, al menos a lo que aquí se expone, el carácter de absoluta.

Siguiendo a VAN WEEZEL, entender el principio de tipicidad como *modo de realización* del principio de legalidad implica que para su respeto se requiere cumplir con una doble exigencia: primero, “debe existir una ley que establezca al menos, el núcleo fundamental de la conducta infractora” y, en segundo término, “el desarrollo del tipo infraccional en la norma administrativa debe ser a su vez respe-

<sup>67</sup> STC Rol N° 244 (1996), cons. 10°. Énfasis añadido.

<sup>68</sup> STC Rol N° 244 (1996), cons. 10°. Énfasis añadido.

<sup>69</sup> STC Rol N° 747 (2007), considerandos 22°, 24° y 25°. En esta línea, el Tribunal concluye que como las sanciones disciplinarias no tienen su fundamento en el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, no les hace aplicable dicha garantía.

<sup>70</sup> STC Rol N° 479 (2006), cons. 25°.

<sup>71</sup> STC Rol N° 244 (1996), cons. 12°. Énfasis añadido.

tuoso del principio de tipicidad”<sup>72</sup>. En consecuencia, éste constituye el estándar aplicable a la potestad sancionatoria administrativa.

Ahora bien, diez años después de lo que analizábamos, en sentencia Rol N° 480, también encontramos un desarrollo del contenido del principio en comento, en cuanto a sanciones administrativas se refiere.

En dicho pronunciamiento nuestro Tribunal comienza razonando en relación a la diversidad de normas a través de las cuales opera la actividad sancionadora. Así, destaca tres tipos de ellas<sup>73</sup>: (i) aquellas que establecen conductas debidas para los administrados. En este punto el Tribunal reconoce que en materia sancionadora administrativa no existe la misma estructura normativa que en lo que respecta al Derecho Penal, pues, si bien, la fórmula en éste último ámbito resulta de describir una conducta antijurídica con su correspondiente sanción, en el campo que estamos examinando no se configura de tal manera sino que más bien corresponde a la descripción de *deberes u obligaciones* de los administrados<sup>74</sup>; (ii) aquellas que entregan potestades sancionadoras a la Administración y establecen, de un modo más o menos general, que el incumplimiento a los deberes contenido en otras normas debe ser sancionado; y, (iii) las que establecen las sanciones que han de aplicarse a las conductas que infringen deberes.

En este campo también podemos encontrar otros preceptos, en que se establece tanto los órganos que pueden juzgar las conductas que infringen deberes, como los procedimientos a los que debe someterse la actividad sancionadora.

Dada dicha estructura normativa, ellas además, en sus tres niveles, se encuentran “estrechamente vinculadas entre sí” y “no pueden considerarse aisladamente”<sup>75</sup>.

Esta distinta forma de configurar el conjunto de normas aplicables en el Derecho Administrativo Sancionador había sido ya explicada por NIETO, quien advierte que en esta rama “el mecanismo es mucho más complejo, ya que con frecuencia la tipificación no es directa sino por remisión y la atribución no es individual sino genérica”, de ello deriva que “no se trata de simples diferencias de «matiz» [tal como calificó nuestro Tribunal] sino, como mínimo, de estructura normativa”<sup>76</sup>, lo que lleva a cuestionarse qué tan respetuoso de las garantías pueda serse en este ámbito si se parte de una base completamente distinta a la penal.

<sup>72</sup> VAN WEEZEL, ALEX; *La garantía de tipicidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (1ª edición, Santiago, Editorial Legal Publishing, 2011), p. 162.

<sup>73</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 3°.

<sup>74</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 3°.

<sup>75</sup> STC Rol N° 480 (2006), considerandos 3° y 23°.

<sup>76</sup> NIETO, ALEJANDRO; cit. (n. 3), p. 294.

Cabe destacar que nuestro Tribunal emplea una terminología distinta a la utilizada en el ámbito penal, pues, en general, habla de *deberes* y obligaciones que se le imponen a los administrados, en vez de *conductas* sancionables. En este sentido, VAN WEEZEL advierte que esto implica que lo que “el legislador debe describir para habilitar la regulación reglamentaria de índole sancionatoria no es la conducta amenazada con una sanción, sino el deber u obligación del administrado, cuyo incumplimiento puede ser sancionado por la administración”<sup>77</sup>. Esta anotación que hacemos resulta de capital importancia pues implica que el margen de constitucionalidad de las descripciones legales es notablemente más laxo del requerido en el ámbito penal, según el criterio del TC<sup>78</sup>.

Insistiendo en este punto, el autor establece que la argumentación expuesta por el Tribunal da cuenta sólo de una “aplicación analógica de la garantía constitucional de tipicidad, la cual prohíbe a la ley establecer penas sin que la conducta *que se sanciona* esté expresamente descrita en ella”<sup>79</sup>, pues, como ya destacábamos, no hay propiamente la descripción de una conducta susceptible de sanción. En consecuencia, ello demuestra la exigencia de un estándar inferior al requerido por la mentada garantía, pues basta con que la ley describa un deber de conducta cuya infracción puede cometerse de diversos modos, que sin embargo no se encuentran tipificados<sup>80</sup>. Ello nos parece criticable, pues deja a el particular en una evidente situación de falta de certeza e inseguridad jurídica ante las conductas que eventualmente serían perseguidas por el ente sancionador, lo que difícilmente cumple con la “densidad normativa” límite al poder sancionatorio estatal, al contrario de lo que entiende nuestro Tribunal<sup>81</sup>. Ahora bien, esto podría llegar a entenderse a la luz del criterio que nos ha otorgado la jurisprudencia constitucional, en cuanto consideremos que constituye una aplicación matizada de los principios penales al ámbito administrativo sancionador, siempre que éste cambio conceptual se puede considerar realmente un matiz y no la configuración de una garantía distinta o considerablemente modificada.

Hay un aspecto en este sentido que es importante analizar: el relativo a la colaboración reglamentaria de ejecución. En el fallo en comentario nuestro Tri-

<sup>77</sup> VAN WEEZEL, ALEX; cit. (n. 73), p. 165.

<sup>78</sup> *Ibid.*, pp. 165-166.

<sup>79</sup> VAN WEEZEL, ALEX; cit. (n. 73), p. 168.

<sup>80</sup> VAN WEEZEL, ALEX; cit. (n. 73), p. 168.

<sup>81</sup> En este sentido nuestro Tribunal expone en STC Rol N° 480 de 2006, cons. 22°: “Debe tenerse presente que esa “densidad normativa” requerida por el principio de tipicidad viene exigida en razón de la seguridad jurídica de los administrados. La ley, norma cuyo conocimiento debe presumirse, está llamada a establecer las conductas debidas, bajo apercibimiento de sanción administrativa, de un modo suficiente para que los obligados tomen noticia al menos del núcleo esencial de la conducta que les resulta obligatoria, bajo apercibimiento de sanción”.

bunal admite la contribución de estas normas<sup>82</sup>, razonando que “el texto del artículo 19 N° 3 exige que la conducta se encuentre “expresamente” descrita en la ley, pero no que esté “completamente” descrita en el precepto legal [...], lo que debe necesariamente interpretarse como una aceptación en esta materia de la colaboración de la potestad reglamentaria en la descripción de la conducta sancionable”<sup>83</sup>. De esta manera, la Constitución faculta a la Administración para dictar las normas que juzgue convenientes para la ejecución de los deberes legales<sup>84</sup> pero no sin establecerle límites, pues si bien a la luz de la Constitución es lícito que un decreto pueda detallar una ley que establece deberes administrativos a los administrados, de lo que se sigue que no resulta constitucionalmente obligatorio que la ley regule en todo sus detalles esos mismos deberes. En el extremo opuesto, “tampoco resulta constitucionalmente tolerable que la ley, eluda la reserva legal y, carente de contenido, delegue en el administrador lo que la Constitución ha reservado a ella”<sup>85</sup>.

Por consiguiente, la efectiva conformidad con la Constitución se produce en la medida que dichos preceptos “se limiten a reglamentar deberes suficientemente descritos en normas de rango legal”<sup>86</sup> o, en otras palabras, en la medida en que estén “precedidos jerárquicamente de una ley que describa las conductas debidas y sancionables con suficiente sustancia como para no vulnerar el principio de legalidad”<sup>87</sup>.

El problema que arroja esta argumentación es el siguiente: que el reglamento de manera autónoma realice las descripciones de conductas sancionables, pues “queda abierta la posibilidad de que la autoridad administrativa formule ella misma normas de conducta que contengan definiciones correspondientes con la habilitación legal, o que proceda tal como lo hace por lo general el legislador, enunciando primero deberes y obligaciones de los administrados para luego conectar sanciones a su incumplimiento, siempre que todo ello se mantenga dentro de los límites señalados”<sup>88</sup>. No obstante, la declaración de la ilegalidad

<sup>82</sup> Así, en su STC Rol N° 480 (2006), cons. 12° razona en el siguiente sentido: “Que, en consecuencia, las normas que establecen deberes a las empresas de generación o distribución eléctrica, deben estar contenidas en preceptos legales. Igual estatuto ha de aplicarse al resto de las normas que, inseparablemente vinculadas con ellas, establecen que el incumplimiento de tales deberes deben ser sancionados y las que establecen las sanciones. Es el caso de todas y cada una de las normas impugnadas de inconstitucionalidad en esta causa.

En la especie, el estatuto jurídico de la actividad sancionadora de la administración admite la colaboración de la potestad reglamentaria”.

<sup>83</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 18°.

<sup>84</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 21°.

<sup>85</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 20°.

<sup>86</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 29°.

<sup>87</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 30°. En los mismos términos, cons. 31°.

<sup>88</sup> VAN WEEZEL, ALEX; cit. (n. 73), p. 171.

o inconstitucionalidad de tales reglamentos que implica la conformidad o no con el cumplimiento de los requisitos enunciados, corresponderá a los jueces del fondo que conocen de la gestión pendiente, pues nuestro Tribunal aclara que no es de su competencia dicha declaración, habida cuenta que a él, en el marco del ejercicio de un acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad “sólo le corresponde determinar si la aplicación, en la gestión pendiente, de los preceptos legales impugnados resulta contraria a la Constitución”<sup>89</sup> conforme lo dispuesto en el artículo 93 inciso primero N° 6 de la Carta Fundamental<sup>90</sup>.

Resulta ilustrativo exponer el análisis del Tribunal en el caso en comento, del que deriva su rechazo íntegro a la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ejercida. En primer término en cuanto dice relación con el precepto del artículo 81 del DFL 1 de 1982 (“Ley eléctrica”), considera que la descripción del núcleo esencial del deber, resulta suficiente pues éste describe no sólo el verbo rector, “coordinarse”, sino que también explicita la finalidad pública que persigue, lo que en conjunto, ayuda a entender su sentido y alcance<sup>91</sup>.

En lo referido a los preceptos que establecen la legitimidad de la actividad sancionadora, esto es, los artículos 15 y números 17 inciso cuarto y 23 inciso primero del artículo 3° de la Ley N° 18.410 de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles tampoco merece reproche de inconstitucionalidad, pues, el deber está establecido en una norma legal que establece las normas debidas y sancionables con suficiente sustancia como para no vulnerar el principio de legalidad<sup>92</sup>.

En cuanto a los preceptos que establecen sanciones, a saber, los artículos 16 número 2) y 16 A) de la Ley 18.410, cada una de las posibles de aplicar, se encuentran descritas en normas de rango legal, como lo es la Ley N° 18.410. “Esta no delega en norma infralegal alguna establecer sanciones para el incumplimiento de obligaciones”<sup>93</sup> en consecuencia, no merece reproche respecto de la garantía de reserva legal.

Concluye el Tribunal que, si bien las normas impugnadas se encuentran en dos textos normativos, por la compleja configuración jurídica que ya se expuso y que además, “no conlleven referencias recíprocas”, lo que permitiría facilitar

<sup>89</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 32°.

<sup>90</sup> VAN WEEZEL agrega que de ello derivan dos consecuencias: (i) que corresponde a los legitimados por el inciso 19° del art. 93 de la Constitución impugnar la norma reglamentaria en el plazo de 30 días desde su publicación; y, (ii) que el TC acepta la tesis de una interpretación conforme a la Constitución por parte de los jueces del fondo, toda vez que las exigencias del *nullum crimen* no provienen sólo de la ley, sino de la Carta Fundamental. Cfr. VAN WEEZEL, ALEX; cit. (n.73), pp. 172-173.

<sup>91</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 25°.

<sup>92</sup> STC Rol N° 480 (2006), considerandos 26°-32°.

<sup>93</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 34°.

su comprensión “no resulta intolerable para el valor de la seguridad jurídica que normas contenidas en dos cuerpos legales diversos pretendan aplicarse a una Empresa especializada que lleva a cabo, en virtud de una concesión, un servicio público, cuya naturaleza exige de una regulación altamente técnica y dinámica”<sup>94</sup>, lo que da cuenta de la exigencia de una rigurosidad mayor a los sujetos pasivos de las normas atendiendo a la actividad que desarrollan.

Ahora bien, hay una desviación en la doctrina de nuestro TC en cuanto al Derecho de las medidas disciplinarias se refiere, toda vez que considera que el principio de tipicidad no le resulta aplicable. Ello se ve demostrado en su sentencia recaída en Rol N° 747 (Caso Kokisch).

El primer punto a destacar es que nuestro Tribunal considera que la actividad disciplinaria del Poder Judicial “no forma parte del *ius puniendi* del Estado, ni tiene por objeto la prevención general de sujetos indeterminados, sino la disciplina de quienes cumplen una determinada función pública y quedan por ello sujetos a especiales obligaciones cuyo cumplimiento resulta necesario para el buen funcionamiento de un órgano del Estado, todo ello en base a sus respectivos estatutos”. Lo importante de dicha declaración es que, en este sentido, el TC entiende excluidas a las medidas disciplinarias de la competencia de la potestad sancionadora de la Administración, distinguiéndolas así de las sanciones administrativas.

Ello trae aparejada la siguiente consecuencia: las garantías contenidas en los tres últimos incisos del artículo 19 N° 3 de la Carta fundamental no alcanzan el ejercicio de las sanciones disciplinarias, toda vez que el Tribunal entiende que dichas garantías resultan aplicables en cuanto ejercicio del poder estatal se refiere<sup>95</sup>.

Si bien el Tribunal entiende que las mentadas garantías no son aplicables al ámbito disciplinario, sí lo son por el contrario otros principios constitucionales, los que exigen que aquellas conductas por las cuales pueda hacerse reproches y sancionarse deban ser conocidas con antelación los funcionarios, ello entendido como una exigencia de previsibilidad, que proviene de los principios de la independencia judicial y de la obligación de un justo y racional procedimiento<sup>96</sup>.

Ahora bien, el principio de la previsibilidad de las conductas reprochables y de las sanciones, no es absoluto sino que debe ponderarse con el de la responsabi-

<sup>94</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 40°. En el mismo sentido, STC Rol N° 479 (2006), cons. 27°.

<sup>95</sup> En palabras del Tribunal: “ni en el lenguaje, ni en el espíritu del inciso final del artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental, interpretado a la luz de los elementos gramatical, lógico, sistemático e histórico, es posible encontrar base de sustentación a la tesis de la requirente de que la garantía de tipicidad, propia del derecho penal, debe aplicarse sin más y con rigor a las sanciones del ámbito disciplinario. Que así se haya hecho en otras jurisdicciones se debe a que sus constituciones establecen reglas diversas, cuya conveniencia corresponde ya a un debate de mérito al que a esta Magistratura no le corresponde entrar” (STC Rol N° 747 de 31 de agosto de 2007, cons. 24°).

<sup>96</sup> STC Rol N° 747 (2007), cons. 27°.

lidad de los funcionarios públicos, y, en el caso específico, atendiendo a la especial configuración de la misma en lo que respecta a funcionarios judiciales, toda vez que la Carta Fundamental contempla un régimen especialmente estricto y reglado a objeto de alcanzar una pronta y debida administración de justicia y “sin la cual se hacen ilusorios derechos fundamentales como el acceso a la justicia y a la tutela efectiva de los derechos que la Constitución y la ley consagran”<sup>97</sup>.

En consecuencia, en éste ámbito concluye el Tribunal que “no cabe aplicarles el cartabón de una norma, como es la de la tipicidad penal, sino ponderar dos objetivos igualmente valiosos para la Carta Fundamental, como lo son, por una parte, la previsibilidad de las conductas que puedan ser objeto de reproche en quienes ejercen funciones jurisdiccionales, tan necesaria a la independencia judicial, y la conveniencia de perseguir la responsabilidad, incluso funcionaria, de los jueces, valor indispensable para una pronta y debida administración de justicia”.

Todo ello lleva a realizarse el siguiente cuestionamiento, a saber: dado que las sanciones disciplinarias no forman parte del *ius puniendi* del Estado ¿podrían aplicarse conjuntamente y con base en la valoración de los mismos hechos tanto una sanción de carácter disciplinario como una administrativa? Nuestro Tribunal da a entender que la respuesta es positiva<sup>98</sup>.

### 2.3. PRINCIPIO DE CULPABILIDAD

El principio de culpabilidad implica que “las personas pueden ser castigadas a condición de que hubieren actuado intencionalmente –esto es, con dolo o– en forma descuidada, en cuyo caso se habla de culpa”<sup>99</sup>.

Nuestro TC también ha recogido su exigencia al ámbito administrativo sancionador, aunque, si bien, sin efectuar un desarrollo del mismo en mayor profundidad. Al respecto se pronunció en sentencia Rol N° 1518, conociendo de un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 169 del Código Sanitario que faculta al Instituto de Salud Pública para requerir al Intendente o al Gobernador respectivo el auxilio de la fuerza pública a efectos de realizar un arresto, por vía

<sup>97</sup> STC Rol N° 747 (2007), cons. 28°.

<sup>98</sup> Al respecto, VAN WEEZEL advierte que nuestro Tribunal no rechaza frontalmente la posición todavía predominante en la doctrina, según la cual es aceptable una superposición de sanciones penales y disciplinarias, al menos bajo ciertas modalidades y en ciertos casos. Cfr. VAN WEEZEL, ALEX; cit. (n. 73), p. 200. Ahora bien, distinta es la situación en cuanto estamos ante duplicidad de sanciones administrativas y judiciales, o dos o más penas administrativas, caso en el cual el principio non bis in idem debiese actuar como límite, pues nadie puede ser castigado dos veces o más por un mismo ilícito. De esta opinión, ARÓSTICA MALDONADO, IVÁN; *Algunos problemas del Derecho Administrativo Penal*, cit. (n. 11), p. 80. También, CURY URZÚA, ENRIQUE; cit. (n. 17), p. 110.

<sup>99</sup> RODRÍGUEZ COLLAO, LUIS; *Bases para distinguir entre infracciones criminales y administrativas*, en *Revista de Derecho*, P. Universidad Católica de Valparaíso, vol. XI (1987), pp. 117-163, p. 156.

de sustitución y apremio, como consecuencia del no pago de multas impuestas por dicho organismo. En dicha oportunidad manifestó que “no resguarda ni promueve dicha finalidad [de proporcionalidad de la pena] el reparado artículo 169, toda vez que por vía administrativa y sin ninguna cautela judicial previa, aun obviando que a su respecto puede existir una gestión jurisdiccional pendiente, permite consolidar irremediabilmente una pena privativa de libertad, hasta por hechos –agregase ahora– de ínfima magnitud y en los que puede no haber mediado *ni siquiera culpa del infractor*<sup>100</sup>. En consecuencia, en su razonamiento nuestro Tribunal da por supuesta la exigencia de culpabilidad, entendiéndola como un mínimo requerido al momento de aplicar una sanción administrativa y más aún atendiendo una de tal naturaleza como la del caso en comento.

Ahora bien, de acuerdo a la doctrina asentada de nuestro Tribunal, los principios del orden penal serán aplicables a la potestad sancionatoria de la Administración en la medida que podamos considerar que se encuentran contemplados en nuestra Constitución, o en específico, en el artículo 19 N° 3 de la misma, dado que a los principios que se refiere nuestro Tribunal son los que se contienen en fuente constitucional. Empero, si bien el principio en análisis no tiene una consagración expresa en nuestra Carta Fundamental, se puede sostener que sí tiene reconocimiento a tal nivel por los siguientes argumentos:

Por un lado, porque el postulado general de culpabilidad es, sin duda, una proyección de la idea de la dignidad humana, de modo que la previsión de este último valor cubre todo el espectro de garantías que son inherentes al principio de culpabilidad<sup>101</sup>.

Por otro, el artículo 19 N° 3, inciso sexto de la Constitución prohíbe presumir de derecho la responsabilidad penal, disposición que “implica, *contrario sensu*, que sólo puede aplicarse una pena cuando en el proceso se haya logrado hacer constatar cada uno de los elementos que hacen surgir aquella responsabilidad, entre los cuales se cuenta desde luego la culpabilidad”<sup>102</sup>.

Finalmente, el hecho que la constitución aluda a la *responsabilidad penal* no obsta a que la exigencia de culpabilidad sea aplicable al ámbito administrativo sancionador pues nuestro Tribunal ha entendido que el lenguaje utilizado en estos preceptos es amplio y comprende en consecuencia, a las sanciones administrativas, como ya se analizó<sup>103</sup>.

Otro punto relevante es el de considerar si esta exigencia es o no extrapolable a las personas jurídicas. En este sentido, nuestro TC en la misma sentencia entiende que “atendida la circunstancia de que las sanciones administrativas

<sup>100</sup> STC Rol N° 1518 de 21 de octubre de 2010, cons. 39°.

<sup>101</sup> RODRÍGUEZ COLLAO, LUIS / OSSANDÓN WIDOW, M. MAGDALENA; cit. (n. 67), p. 39.

<sup>102</sup> RODRÍGUEZ COLLAO, LUIS; cit. (n. 100), p. 156.

<sup>103</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 6°.

participan de las características esenciales de las sanciones penales, al ser ambas emanaciones del *ius puniendi* estatal, por lo que debe aplicarse, con matices, similar estatuto, (...) los sujetos pasivos de las mismas sólo suelen serlo –por regla general– quienes aparezcan como *directa y personalmente infractores*. De esta manera, para poder hacer efectiva una sanción sobre los administradores o representantes de la entidad agente de la infracción, se requiere texto expreso de ley, tal como se prevé en otros casos análogos<sup>104</sup>.

En consecuencia, nuestro Tribunal establece dos cosas: (i) la regla general es que los sujetos pasivos de las sanciones administrativas sean aquellos que participen directa y personalmente en la infracción asimismo administrativa; y (ii) se requiere de ley expresa que habilite hacer efectiva una sanción sobre los administradores o representantes de la entidad agente de la infracción<sup>105</sup>.

Resulta fundamental para la teoría de las sanciones administrativas entender como aplicable el principio de culpabilidad, toda vez que tradicionalmente en este ámbito se ha entendido que la responsabilidad es objetiva, cuestión que, al menos, en la jurisprudencia constitucional, no es tal.

#### 2.4. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

El principio de proporcionalidad constituye otro de los límites materiales a la potestad penal e importa “la necesaria proporción o equivalencia que ha de existir entre la gravedad del hecho que motiva la reacción punitiva y la intensidad de esta última”<sup>106</sup>.

La jurisprudencia constitucional también lo ha entendido constituir parte del derecho a un procedimiento justo y racional, el que “no sólo trasunta aspectos adjetivos o formales, de señalada trascendencia como el acceso a la justicia de manera efectiva y eficaz, sino que también comprende elementos sustantivos de significativa connotación material (Rol N° 437, considerando 14°), como es –entre otras dimensiones– garantizar la proporcionalidad de las medidas adoptadas en su virtud. Esto es, en los procesos punitivos, que exista una relación de equilibrio entre la sanción impuesta y la conducta imputada”<sup>107</sup>.

<sup>104</sup> STC Rol N° 1518 (2010), cons. 6°. Agrega el Tribunal: “No obstante, en esta preceptiva sanitaria y con cobertura simplemente reglamentaria (artículos 161 y 168 del DS N° 1.876 de 1996), tales sanciones no se imponen a la empresa respectiva, sino que se hacen recaer sobre el patrimonio y libertad de su director técnico y el jefe del departamento de control interno”.

<sup>105</sup> En este punto RODRÍGUEZ COLLAO postula la improcedencia de la aplicación de sanciones administrativas a personas jurídicas toda vez que el artículo 19 N° 3 de la Constitución exige que los delitos estén estructurados sobre la base de una conducta, elemento que incluye un matiz de finalidad que es impensable en un ente colectivo. Véase, RODRÍGUEZ COLLAO, LUIS; cit. (n. 100), pp.157-158.

<sup>106</sup> RODRÍGUEZ COLLAO, LUIS / OSSANDÓN WIDOW, M. MAGDALENA; cit. (n. 67), pp. 39-40.

<sup>107</sup> STC Rol N° 1518 (2010), cons. 28°.

En concreto, este principio también ha sido entendido por nuestro TC como informador en la esfera de las sanciones administrativas, así en sentencia Rol N° 1413 se refirió escuetamente a él –conociendo de una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en que la Superintendencia de Quiebras impuso la sanción de exclusión de la nómina de síndicos al requirente– señalando que “sólo las infracciones más graves, esto es, las enumeradas en el artículo 22, donde se encuentra la norma objetada, acarrearán la exclusión y, de éstas, sólo algunas conllevarán además la inhabilidad para realizar en el futuro la misma actividad. Puede decirse que ha sido el legislador quien ha ponderado razonablemente, usando de sus facultades soberanas, la proporcionalidad entre la infracción y la sanción respectiva”<sup>108</sup>.

Como se ve, si bien no argumenta latamente en este sentido, sí tiene a la vista este criterio al momento de analizar la sanción que contempla la norma como consecuencia de la infracción cometida, entendiendo que la misma cumple con la necesidad de proporcionalidad. En consecuencia, puede entenderse como incluso de los principios orientadores de la potestad punitiva administrativa.

Este punto no deja de tener fundamental importancia, dado que actualmente existen numerosas leyes que otorgan a ciertos organismos fiscalizadores, como las Superintendencias, la facultad de aplicar sanciones pecuniarias de montos exorbitantes, que incluso han sido calificados de *expropiatorios*<sup>109</sup> y representa en definitiva un importante límite que ha de considerar el legislador al momento de regular estas materias.

Ahora bien, como se advierte, nuestro TC en esta oportunidad sólo se pronuncia sobre la proporcionalidad que debe respetar el legislador al momento de prescribir las infracciones y sus respectivas sanciones y no así en cuanto éste mismo debe inspirar la actuación del órgano que ejerce las facultades sancionatorias, pero podemos concluir que dicha exigencia de todas maneras puede extenderse a éste último, pues este principio debe ser tomado en cuenta en dos fases o etapas: en un primer momento, por el legislador, al establecer el marco sancionador y en segundo momento, cuando el órgano sancionador tiene que fijar una sanción concreta dentro del marco legal<sup>110</sup>.

Al ser esta segunda etapa, la de concreción de la sanción que ha de aplicarse, resulta fundamental que ello sea inspirado por tal límite, dado que es en dicho momento exacto en que se ve afectado el particular sancionado. Así lo entendió

<sup>108</sup> STC Rol N° 1413 (2010), extracto del cons. 36°.

<sup>109</sup> ALCALDE RODRÍGUEZ, ENRIQUE; *Aplicación de los principios de tipicidad, culpabilidad y proporcionalidad en la infracción administrativa*, en Revista Actualidad Jurídica, Universidad del Desarrollo, N°24, 2011, pp. 69-84, p. 79.

<sup>110</sup> REBOLLO PUIG, IZQUIERDO CARRASCO; ALARCÓN SOTOMAYOR Y BUENO ARMILLO; *Panorama del Derecho Administrativo Sancionador en España*, en Revista Estudios Socio-jurídicos, enero/junio, vol. 7, Número 001, Universidad del Rosario, Bogotá Colombia, pp. 23-74 (2005), p. 36.

nuestro Tribunal, quien entiende el principio de proporcionalidad como un criterio que *modular* en la imposición de una sanción, esto es, permite modificar los factores que intervienen en el proceso sancionador para obtener un resultado distinto, atendiendo a la entidad y naturaleza de la infracción cometida. Ello se observa en el fallo Rol N° 1518 en que señaló que “la norma objetada convierte administrativa e indiscriminadamente en prisión cualquiera multa, impaga por no estar ejecutoriada, sin atender a la circunstancia de que ésta debió modularse, antes, en relación con la naturaleza o entidad de la falta cometida. Si las multas sanitarias aun por hechos leves o menores pueden derivar en prisión, entonces ello implica desvirtuar todo el procedimiento seguido con antelación, tendiente, como se dijo, a garantizar que las decisiones de la autoridad se ciñan estrictamente al principio de proporcionalidad, de modo que las sanciones administrativas aplicadas se correspondan con la gravedad de las faltas cometidas y la responsabilidad de los infractores en ellas”<sup>111</sup>.

La correspondencia que este principio exige entre la infracción y la sanción impuesta tiene como finalidad el impedir que la ley autorice y que la autoridad tome medidas innecesarias y excesivas e importa que en su aplicación y vigencia se observen criterios de graduación de las sanciones, basados en diversos baremos, incluso derivados de otros principios como la intencionalidad, la reiteración, los perjuicios causados, la reincidencia en la misma sanción, pero en períodos de tiempo acotados<sup>112</sup>.

Finalmente, si bien este principio no goza de consagración constitucional explícita, se puede considerar como parte de su contenido implícito toda vez que “expresa una de las principales exigencias de racionalidad derivadas del Estado del Derecho y de la subordinación del poder público a la satisfacción de objetivos sociales”<sup>113</sup>.

## **2.5. LOS PRINCIPIOS SUSTANTIVOS NO ENUNCIADOS EXPLÍCITAMENTE: PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD Y PRESCRIPCIÓN**

Si bien nuestro TC no ha analizado la aplicación de estos principios a la actividad sancionadora de la Administración puede concluirse que ello es efectivo a la luz de las siguientes consideraciones:

- i. El criterio orientador que nuestro TC ha asentado en la materia, en virtud de la formulación genérica contenida en el Rol N° 244, en que sostuvo que “los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al derecho admi-

<sup>111</sup> STC Rol N° 1518 (2010), cons. 30°.

<sup>112</sup> VERGARA BLANCO, ALEJANDRO; cit. (n. 9), p. 144.

<sup>113</sup> RODRÍGUEZ COLLAO, LUIS / OSSANDÓN WIDOW, M. MAGDALENA; cit. (n. 67), p. 40.

nistrativo sancionador”<sup>114</sup>. Como se verá, en la medida en que consideremos que dichos principios están consagrados en nuestra Carta Fundamental, se considerarán, a su vez, aplicables a esta potestad.

- ii. En similares términos, también encontramos lo señalado en Rol N° 480, en cuanto sostiene que “aún cuando las sanciones administrativas y las penas difieren en algunos aspectos, ambas pertenecen a una misma actividad sancionadora del Estado –el llamado *ius puniendi*– y están, con matices, sujetas al estatuto constitucional establecido en el numeral 3° del artículo 19”<sup>115</sup>. En la misma medida se atenderá a las respectivas matizaciones o graduaciones que han de hacerse al hacer aplicables a las sanciones administrativas las garantías establecidas en dicha norma constitucional.
- iii. Finalmente, en cuanto ha declarado en reiteradas ocasiones que la potestad sancionatoria da la Administración constituye una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado en conjunto con la potestad punitiva penal<sup>116</sup>. Lo que lleva a concluir que están sujetas a los mismos límites que debe respetarse en el ámbito penal, teniendo en cuenta las precisiones que ya anotamos.

### 2.5.1. Principio de irretroactividad

La irretroactividad en materia penal importa que la ley penal dispone sólo para lo futuro y no puede jamás tener efecto retroactivo<sup>117</sup>. En principio, es una característica común a toda ley, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 9° inciso primero del Código Civil, pero que en el caso de las disposiciones penales se encuentra plenamente consagrado en nuestra Constitución en el artículo 19° N° 3 inciso séptimo, el que dispone que “ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado”.

Como se señaló, nuestro Tribunal entiende que las garantías contenidas en los tres últimos incisos del artículo 19 de la Constitución son aplicables a las sanciones administrativas, y por ende, no cabe sino concluir que éste constituye otro de los límites a la potestad punitiva de la Administración, a la luz de dicha doctrina. Ello considerando también la excepción a este principio constituida por la retroactividad de la ley penal más favorable, que es aceptada expresamente en la parte final de la disposición constitucional.

<sup>114</sup> STC Rol N° 244 (1996), cons. 9°.

<sup>115</sup> STC Rol N° 480 (2006), cons. 5°. Énfasis añadido.

<sup>116</sup> STC Rol N° 244 (1996), cons. 9°.

<sup>117</sup> CURY URZÚA, ENRIQUE; cit. (n. 17), p. 227.

### 2.5.2. Principio de prescripción

En materia penal, los hechos criminales se encuentran regidos por el principio de prescripción, en virtud del cual “la responsabilidad que de ellos emana no puede hacerse efectiva –en otras palabras, se extingue– transcurrido cierto lapso, cuya duración depende de la gravedad de la infracción”<sup>118</sup>.

La aplicación de este límite en materia de sanciones administrativas es un punto que trae mayores complejidades, en cuanto no tiene soporte constitucional explícito, lo que acarrea la dificultad de aplicar, en la misma medida, el criterio orientador de nuestro Tribunal, pero su procedencia en esta materia es de fundamental trascendencia, toda vez que constituye una institución de carácter general en nuestro Derecho que persigue la certeza en las relaciones jurídicas.

De acuerdo a la doctrina predominante, se ha entendido que sí resulta aplicable por una razón de toda lógica, en cuanto no podría afirmarse con base a criterios razonables que las sanciones administrativas queden al margen de este límite pues ello equivaldría a sostener que infracciones muy benignas son imprescriptibles, en circunstancias que hasta los crímenes más graves quedan amparados por esa causal de extinción<sup>119</sup>. Ello implicaría además darle un trato más gravoso e injusto al infractor o administrado que el que se merece al delincuente o criminal. Ello culminaría en una inexplicable diferencia arbitraria, lo que es rechazado por nuestra Carta Fundamental en su artículo 19 N° 2 inciso segundo<sup>120</sup>.

Este principio también ha sido entendido como aplicable por la Contraloría General de la República. En palabras del ente contralor: “al respecto, comoquiera que el Código Sanitario no contiene normas expresas que regulen la prescripción de las infracciones a esa normativa, ni la de las sanciones impuestas por la autoridad sanitaria, resultan aplicables las reglas generales que en esta materia establece el derecho común, esto es, que unas y otras prescriben dentro del término de seis meses que los artículos 94 y 97 del Código Penal, respectivamente, establecen para las faltas”<sup>121</sup>. En relación a esto último, el hecho de si resulta o no aplicable como regla supletoria el artículo 94 del Código Penal, o cuál es el plazo de prescripción exacto que habría de aplicar en estos

<sup>118</sup> RODRÍGUEZ COLLAO, LUIS; cit. (n. 100), p. 158.

<sup>119</sup> RODRÍGUEZ COLLAO, LUIS; cit. (n. 100), p. 158.

<sup>120</sup> ARÓSTICA MALDONADO, IVÁN; *Sanciones Administrativas y prescripción*, en Conferencias Santo Tomás de Aquino, Sanciones Administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo (Santiago, Academia de Derecho, Universidad Santo Tomás, 2005), pp.119-126, p. 122.

<sup>121</sup> Dictamen N° 30.070 de 1 de julio de 2008. Aplica criterio contenido en el dictamen N° 28.226, de 2007. De la misma opinión, CURY URZÚA, ENRIQUE; cit. (n. 17), p. 112.

casos, es una discusión muy interesante que sin embargo excede la extensión de este trabajo<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> No obstante, para un análisis más profundo véase ARÓSTICA MALDONADO, IVÁN; *Sanciones Administrativas y prescripción* (n. 114) y RODRÍGUEZ COLLAO, LUIS; cit. (n. 100), p. 158. También en este sentido, el Dictamen de Contraloría N° 30.070 de 1 de julio de 2008, en que sostiene que: “en lo que se refiere al cómputo del plazo de prescripción de las sanciones aplicadas por la Administración, éste debe contarse desde que el acto que las impone se encuentre ejecutoriado, momento que, por regla general, coincide con la notificación del mismo al interesado. Ello resulta de lo establecido en los artículos 3° y 51 de la ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los órganos de la Administración del Estado, puesto que los actos administrativos son exigibles frente a sus destinatarios desde su entrada en vigencia, causan inmediata ejecutoriedad y, si fueren de contenido individual, producen efectos jurídicos desde su notificación, por todo lo cual la autoridad administrativa está autorizada, desde entonces, para disponer la ejecución de oficio del acto administrativo de que se trate”.

# CAPÍTULO III

---

## PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

### 1. PRELIMINARES

La Administración, en el ejercicio de la potestad sancionatoria que le otorga el ordenamiento jurídico deberá siempre y en todo caso conformarse a un procedimiento idóneo que satisfaga debidamente los imperativos de un justo y racional procedimiento, en los términos expresados en el artículo 19 N° 3 de la Constitución<sup>123</sup>.

Dicho procedimiento, además, deberá apegarse estrictamente a la legalidad y a los principios materiales que ya han sido analizados, a efectos de que se justifique con base a la prueba de los hechos pertinentes y fundamente en el Derecho vigente las eventuales sanciones que se impongan a los particulares<sup>124</sup>.

En consecuencia, la actividad administrativa sancionadora no sólo se encuentra informada por principios de carácter sustantivo, sino que también por otros, de orden adjetivo o procedimentales, “que si bien es cierto han de guardar cierta simetría con aquellos que informan al proceso penal, no lo es menos que, atendidas las sustantivas diferencias entre la persecución penal y sancionadora –administrativa–, necesario es considerar desde ya matices, sino excepciones”, como ya hemos tenido oportunidad de analizar<sup>125</sup>.

Como punto de partida, podemos decir que la imposición de una sanción administrativa debe siempre ser el resultado de un procedimiento idóneo seguido por un organismo administrativo, pues no es constitucionalmente admisible, la

---

<sup>123</sup> ROMÁN CORDERO, CRISTIAN; *El castigo en el Derecho Administrativo*, cit. (n.6), pp.164-165.

<sup>124</sup> VERGARA BLANCO, ALEJANDRO; cit. (n. 9), p. 145.

<sup>125</sup> ROMÁN CORDERO, CRISTIAN, *El castigo en el Derecho Administrativo*, cit. (n. 6), p. 165.

imposición de sanciones “de plano”<sup>126</sup>. En este sentido, en sentencia Rol N° 747, nuestro TC señaló que “aun cuando se trate de un “resolver de plano” con las características antes indicadas, esta Magistratura concluye que resultaría contrario a un procedimiento racional y justo que la Corte de Apelaciones proceda de este modo, sin relación pública ni escuchar ella misma a la parte afectada al decidir los cargos que se formulan en contra de la requirente, pues lo que debe decidir en la gestión pendiente es una cuestión trascendente, no sólo para derechos esenciales de la requirente, sino también y especialmente delicada para la independencia de la que debe gozar un secretario cuando, obrando como juez subrogante, dicta una sentencia definitiva”<sup>127</sup>.

Además, será necesario que el procedimiento administrativo sancionador esté regulado en una norma de rango legal, lo que, por cierto, no impide la colaboración reglamentaria, siempre y cuando los aspectos sustantivos se encuentren comprendidos en la ley y el reglamento sólo efectúe una labor de complementación, sin restringir los derechos y garantías del particular<sup>128</sup>. En este mismo sentido se pronunció nuestro TC en sentencia Rol N° 437, conociendo de un requerimiento con el objeto de que se declarara la inconstitucionalidad de ciertas disposiciones del proyecto de ley que modificaba el Decreto con Fuerza de Ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, al constatar la “omisión de toda norma regulatoria del proceso y procedimiento a través del cual pueden ser impuestas aquellas sanciones, contemplando la defensa de rigor”<sup>129</sup>, por lo que no puede sino concluirse que “las omisiones normativas que evidencia ese precepto en formación impiden que pueda considerarse cumplido el cúmulo de exigencias previstas en el artículo 19 N° 3 de la Constitución”<sup>130</sup>. En consecuencia, tal disposición infringe el fondo del precepto constitucional señalado.

Cabe mencionar que, en los casos en que no se contemple un procedimiento especial para estos efectos, o existan vacíos en su regulación, es plenamente aplicable la Ley N° 19.880. A propósito de ello, nuestro TC ha señalado que “no es necesario, sin embargo, que sea la propia ley que contemple una nueva actuación de la Administración la que regule de modo completo el procedimiento a seguir, puesto que, existiendo una ley que se aplica con carácter supletorio, cual es la Ley

<sup>126</sup> Ídem.

<sup>127</sup> STC Rol N° 747 (2007), cons. 11°. En el mismo sentido, la STC Rol N° 1413 (2010), en cuyo cons. 26° rechaza el hecho de que “en ninguna de ellas [las disposiciones contenidas en la Ley N° 18.175, “Ley de Quiebras”, objeto de un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad], se contempla un procedimiento que permita al afectado una adecuada defensa de sus derechos, en sede administrativa, en forma previa a la imposición de las sanciones que en cada caso se establecen”.

<sup>128</sup> ROMÁN CORDERO, CRISTIAN; *El castigo en el Derecho Administrativo*, cit. (n. 6), p. 165.

<sup>129</sup> STC Rol N° 437 (2005), cons. 22°.

<sup>130</sup> STC Rol N° 437 (2005), cons. 23°.

Nº 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, los vacíos que contenga la legislación especial en materia de procedimiento se cubren por las disposiciones de la legislación general que se aplica supletoriamente, satisfaciéndose de esta manera las exigencias de racionalidad y justicia a las que todo órgano administrativo debe ajustarse en sus actuaciones”<sup>131</sup>. Ello ha sido confirmado también en sentencia Rol Nº 1413, en cuya oportunidad nuestro TC señaló que tal norma legal contempla un verdadero “debido proceso administrativo” que tiene aplicación supletoria en los procedimientos administrativos sancionadores<sup>132</sup>.

Junto con todo lo anterior, será menester que el actuar de la administración en el transcurso del procedimiento sea informado por una serie de principios, que pasan a detallarse.

## **2. PRINCIPIOS PROCEDIMENTALES EN MATERIA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

Si bien en el análisis de los principios sustantivos nos hemos encontrado con constantes cambios de criterio a lo largo de la evolución de la jurisprudencia de nuestro TC, en lo que respecta a los límites procesales ello es notoriamente diferente. Así pues, nuestro Tribunal “se ha mostrado especialmente atento a las exigencias que impone el debido proceso, aplicándolas de un modo concreto a la potestad sancionadora de la Administración, con mucho mayor frecuencia y en forma más habitual y unívoca que lo dictaminado respecto de sus límites sustantivos”<sup>133</sup>.

En concreto, nuestro Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que las garantías del debido proceso deben informar el ejercicio de la potestad administra-

<sup>131</sup> STC Rol Nº 771 de 19 de junio de 2007, cons. 16º.

<sup>132</sup> STC Rol Nº 1413 (2010), cons. 27º. En palabras del Tribunal: “En cuanto la Superintendencia de Quiebras es un órgano de la Administración del Estado, el afectado posee todos los derechos que le otorga la Ley Nº 19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos, que recibe aplicación supletoria en virtud de su artículo 1º. La citada ley establece un verdadero “debido proceso administrativo”, en ejecución del mandato del artículo 63 Nº 18 de la Constitución, pues permite oportuna y eficazmente al administrado presentar sus alegatos y discutir las afirmaciones hechas por la Administración (artículos 10, 17 y 20), presentar prueba e impugnarla (artículos 35 y 36), que su caso sea resuelto objetivamente (artículos 11 y 12), conocer en plazo oportuno una resolución final (artículos 7º, 8º, 9º, 13, 16, 18, 24, 27, 41, 64 y 65) y, en su caso, impugnarla (artículos 15, 59 y 60). Si la Superintendencia, en el caso concreto, hubiera omitido darle aplicación a la ley, sería un problema de legalidad, no de inconstitucionalidad”.

<sup>133</sup> AGUERREA MELLA, PEDRO; *Límites procesales a las potestades sancionadoras de la Administración en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, en Conferencias Santo Tomás de Aquino, Sanciones Administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo (Santiago, Academia de Derecho, Universidad Santo Tomás, 2005), pp. 73-96, pp. 76-77.

tiva sancionadora. En este sentido, en sentencia Rol N° 1413 ha señalado que “es *imprescindible* que la ley prevea un debido proceso para la aplicación de las sanciones [administrativas]”<sup>134</sup>. En el mismo sentido, en sentencia Rol N° 725 se insiste en cuál constituye la premisa fundamental en torno a este tema, a saber: la sujeción de las sanciones administrativas al estatuto constitucional del artículo 19 N° 3, en lo relativo a los principios de legalidad y tipicidad, exigiendo que el acto administrativo sancionador se imponga en el marco de un debido proceso, teniendo siempre el afectado derecho a impugnarlo ante los tribunales de justicia<sup>135</sup>.

En consecuencia, en el marco de una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, cual es la potestad sancionadora administrativa, corresponde analizar los principios que han de inspirarle en el aspecto procesal de su ejercicio, profundizándose en los siguientes: derecho de defensa jurídica, justo y racional procedimiento y derecho a la presunción de inocencia.

### **2.1. DERECHO A LA DEFENSA JURÍDICA**

El derecho a la defensa jurídica se encuentra consagrado en el artículo 19 N° 3 inciso 2° de nuestra Carta Fundamental, que reza “toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si hubiere sido requerida”. Este derecho tiene una relación sustancial con el de igual protección de la ley, en términos tales que viene a precisar el sentido y alcance de la protección que el legislador debe otorgar al ejercicio de los derechos de las personas, referida al ámbito específico de la defensa jurídica de ellas, ante la autoridad correspondiente<sup>136</sup>.

La jurisprudencia de nuestro TC ha sido constante y uniforme en cuanto a dicha garantía se refiere y la ha puesto de relieve en el marco del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración.

A modo ilustrativo de la doctrina establecida en la jurisprudencia constitucional se analizará la sentencia Rol N° 376, dado que los criterios en sentencias posteriores no varían sustancialmente. En ella, el Tribunal somete a su conocimiento el Proyecto de ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral. En dicha oportunidad, constata en primer término que artículo 19 N° 3 inciso primero, que asegura a todas las personas la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, “consagra el principio general en la materia, al imponer al legislador el deber de dictar las normas que permitan a todos quienes sean, o puedan ser afectados en el legítimo ejercicio de sus derechos fundamentales, ser emplazados y tener la oportunidad de defenderse de los cargos que le formule

<sup>134</sup> STC N° 1413 (2010), considerandos 26° y 28°.

<sup>135</sup> STC Rol N° 725 de 26 de junio de 2008, cons. 12°.

<sup>136</sup> STC Rol N° 1001 de 29 de enero de 2008, considerandos 16°-19°.

la autoridad administrativa”<sup>137</sup>. Por consiguiente, nuestro Tribunal hace patente el derecho que asiste a las personas de tener la ocasión de defenderse ante una autoridad administrativa en estos supuestos.

En su examen, nuestro Tribunal entiende que respecto de la facultad que se le otorga al Director del Servicio Electoral de aplicar multas, se desprende que en ninguna de tales disposiciones “se contempla un procedimiento que permita al afectado una adecuada defensa de sus derechos, en sede administrativa, en forma previa a la imposición de sanciones”<sup>138</sup>. De esta manera, hace latente la exigencia al legislador consistente en que al momento de investir a un autoridad administrativa de potestades sancionadoras, asimismo deba prever de la respectiva instancia procesal, para que el afectado pueda ejercer este derecho de forma apropiada, previamente a la aplicación efectiva de la sanción administrativa que le pudiere corresponder.

En consecuencia, al contravenir esta exigencia “ el Legislador ha dejado de cumplir con la obligación que el Poder Constituyente le impone, de dictar las normas tendientes a asegurar la protección y defensa jurídica de los derechos fundamentales de quienes se encuentren comprendidos en las situaciones que, de acuerdo con las disposiciones indicadas, determinan la imposición de una sanción”, todo lo cual “puede lesionar el ejercicio de los derechos comprometidos, circunstancia que pugna con las garantías que, en los incisos primero y segundo del numeral tercero, del artículo 19, la Carta Fundamental consagra para resguardarlos”<sup>139</sup>. En definitiva, nuestro Tribunal declara que estas normas son contrarias a la Constitución.

---

<sup>137</sup> STC Rol N° 376 de 17 de julio de 2003, considerandos 29° y 30°.

<sup>138</sup> STC Rol N° 376 (2003), cons. 34°. En la misma línea argumentativa, en STC Rol N° 389 de 28 de octubre de 2003, que analiza el Proyecto de ley que creaba la Unidad de Análisis Financiero, dentro del cual se le confería la atribución de imponer sanciones administrativas a dicho órgano, el Tribunal estima que en las normas del proyecto no se contempla “procedimiento alguno que permita al afectado una adecuada defensa de sus derechos, en sede administrativa, en forma previa a la imposición de alguna de las sanciones que el artículo 8° establece”. En consecuencia dichas normas importan una vulneración al derecho de defensa por no contemplar instancia de defensa en sede administrativa (cons. 35°). Además, en casi idénticos términos, la STC Rol N° 1602 de 1° de junio de 2010, cons. 22°: “Como puede apreciarse, no se contempla en el precepto en estudio un procedimiento suficiente y adecuado que permita al afectado una debida defensa de sus derechos, en sede administrativa, en forma previa a la imposición de la sanción que se establece lo que afecta la disposición en su integridad”.

<sup>139</sup> STC Rol N° 376 (2003), cons. 35°. En los mismo términos, STC N° 1602 (2010), cons. 23°: “que resulta evidente, por lo tanto, que el Legislador ha dejado de cumplir con la obligación que el Poder Constituyente le impone, en el sentido de dictar las normas tendientes a asegurar la protección y defensa jurídica de los derechos fundamentales de quienes se encuentran comprendidos en la situación que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10, determina que sean sancionados”. Ello, “puede traer como consecuencia lesionar el ejercicio de los derechos comprometidos, circunstancia que pugna con las garantías que, en los incisos primero y segundo del numeral tercero del artículo 19, la Carta Fundamental consagra para resguardarlos”.

Además, entiende que la circunstancia de poder reclamar de dichas multas en una instancia jurisdiccional no supera dicha falencia, ya que la falta de posible defensa jurídica puede no ser factible de subsanarse dentro de los acotados márgenes del reclamo, que en el caso concreto debía ser fallado en el plazo de 10 días contado desde su interposición. En este sentido el Tribunal recalca algo que resulta fundamental: “el derecho a la defensa jurídica debe poder ejercerse, en plenitud *en todos y cada uno de los estadios en que se desarrolla el procedimiento*, en los cuales se podrán ir consolidando situaciones jurídicas muchas veces irreversibles”. En consecuencia, la vulneración de esta exigencia es igualmente contraria a la Constitución<sup>140</sup>.

Por otra parte, pero siguiendo el mismo criterio que en sentencias anteriores, en sentencia Rol N° 434, sobre el Proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.175 (Ley de quiebras) el Tribunal hace igualmente aplicable en materia de sanciones administrativas el artículo 19 N° 3 inciso 1° y 2°, principalmente en cuanto al derecho de defensa jurídica, caso en el cual se considera debidamente garantizado toda vez que el nuevo N° 5 del artículo 8° objeto de análisis, establecía la existencia de una audiencia previa para el afectado. Consecuentemente, se considera constitucional, en la medida que le habilita para hacer uso en plenitud de dicho derecho que la Carta Fundamental le garantiza<sup>141</sup>.

En definitiva, en estas sentencias nuestro Tribunal nos aporta criterios orientadores precisos en torno al derecho de defensa, los que pueden resumirse en las siguientes ideas:

- i. Nuestra Constitución ampara el derecho a tener la oportunidad de defenderse de los cargos formulados por una autoridad administrativa.
- ii. El Derecho a defensa jurídica ha de poder ejercerse en todos y cada uno de los estadios del procedimiento. Esta exigencia se entiende cumplida en concreto, con la existencia de una audiencia previa del afectado.
- iii. Nos encontraremos ante una vulneración al derecho de defensa por no contemplar la debida instancia de defensa en sede administrativa.

<sup>140</sup> STC Rol N° 376 (2003), cons. 37°. Y siguiendo el mismo razonamiento, la STC Rol N° 389 (2003): “Aún cuando se contempla la posibilidad de deducir reposición ante el Director de dicha unidad y en caso de ser denegado, se podrá interponer reclamación ante la Corte de Apelaciones respectiva, ello no altera dicha inconstitucionalidad” (cons. 36°).

Cabe destacar que en este punto los señores JUAN COLOMBO CAMPBELL, HERNÁN ÁLVAREZ GARCÍA y MARCOS LIBEDINSKY TSCHORNE no suscriben este razonamiento, en cuanto estiman que la tramitación de dichos recursos se rigen en todo por el principio de la bilateralidad.

<sup>141</sup> STC Rol N° 434 de 27 de enero de 2005, cons. 10°.

## 2.2. GARANTÍAS DE UN DEBIDO PROCESO: EL DERECHO A UN JUSTO Y RACIONAL PROCEDIMIENTO

La exigencia de un justo y racional procedimiento se encuentra consagrada a nivel constitucional en el artículo 19 N° 3 inciso 5°, el que dispone: “toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos”.

En cuanto al alcance de tal disposición constitucional, el TC ha precisado que de la historia fidedigna de la misma es posible comprender: “en primer lugar, que se estimó conveniente otorgar un mandato al legislador para establecer siempre las garantías de un proceso racional y justo, en lugar de señalar con precisión en el propio texto constitucional cuáles serían los presupuestos mínimos del debido proceso, sin perjuicio de dejar constancia que algunos de dichos elementos decían relación con el oportuno conocimiento de la acción y debido emplazamiento, bilateralidad de la audiencia, aportación de pruebas pertinentes y derecho a impugnar lo resuelto por un tribunal, imparcial e idóneo y establecido con anterioridad por el legislador”<sup>142</sup>.

Como punto de partida, es importante tener en cuenta que en la doctrina de nuestro TC, la disposición en comento presupone la existencia de una sentencia que emane de un órgano que ejerza jurisdicción, en plena concordancia con el tenor literal de la misma. Ahora bien, según la jurisprudencia constitucional ello debe entenderse de la siguiente manera: las garantías del debido proceso se aplican a la función jurisdiccional, independiente del órgano que la ejerza. Así, por ejemplo en Rol N° 437 señaló que los principios del artículo 19 N° 3 de la Constitución, se aplican, “en lo concerniente al fondo o sustancia de toda diligencia, trámite o procedimiento, cualquiera sea el órgano estatal involucrado, trátese de actuaciones judiciales, actos jurisdiccionales o decisiones administrativas en que sea, o pueda ser, afectado el principio de legalidad contemplado en la Constitución, o los derechos asegurados en el artículo 19 N° 3 de ella, comenzando con la igual protección de la ley en el ejercicio de los atributos fundamentales”. Además, éstos “rigen lo relativo al proceso racional y justo, cualquiera sea la naturaleza, el órgano o el procedimiento de que se trate, incluyendo los de índole administrativa, especialmente cuando se ejerce la potestad sancionadora o infraccional”<sup>143</sup>.

En el mismo sentido, en sentencia Rol N° 616, nuestro Tribunal declara que las garantías del debido proceso “se encuentran establecidas en relación con el ejercicio de la función jurisdiccional, independiente del órgano que la ejerza. De suerte tal, que no sólo los tribunales, propiamente tales, formen o no parte del Poder Judicial, ejercen jurisdicción sino que también lo hacen otros órganos, como

<sup>142</sup> STC Rol N° 1518 (2010), cons. 23°.

<sup>143</sup> STC Rol N° 437 de 21 de abril de 2005, cons. 17°.

algunos que incluso integran la Administración del Estado, al resolver situaciones jurídicas que afecten a las personas y sus bienes”<sup>144</sup>.

Vuelve a insistir en el punto en sentencia Rol N° 808 argumentando que “tanto los órganos judiciales como los administrativos cuando han de resolver un asunto que implique el ejercicio de la jurisdicción, han de hacerlo con fundamento en el proceso que previamente se incoe, el que ha de tramitarse de acuerdo a las reglas que señale la ley, la que siempre, esto es sin excepción alguna, ha de contemplar un procedimiento que merezca el calificativo de racional y justo”<sup>145</sup>.

Ahora bien, importa tener claro si la potestad sancionadora de la Administración implica el ejercicio de facultades jurisdiccionales o no, pues, en principio, nuestro TC entiende que dichas garantías se entienden en el marco del ejercicio de facultades de tal índole. Ello resulta claro, por ejemplo en sentencia Rol N° 513, en que nuestro TC señala que la garantía del inciso quinto, del N° 3 del artículo 19 “ha sido contemplada por el constituyente respecto de los órganos que ejercen jurisdicción, concepto que es más amplio que el de tribunales judiciales y comprende, por tanto, a órganos administrativos en la medida en que *efectivamente actúen ejerciendo funciones jurisdiccionales*<sup>146</sup>. *Determinar esto resulta fundamental, toda vez que la consecuencia de no considerar como función jurisdiccional el ejercicio de la potestad sancionatoria administrativa repercutiría directamente en el presupuesto base de la exigencia de la mentada garantía.*

Afortunadamente, esta afirmación se ve matizada y por ende se salva la consecuencia anotada con lo que se señala a continuación del mismo fallo, en un considerando posterior, del siguiente tenor: “que, en lo tocante a la aplicación del debido proceso de derecho a los procedimientos administrativos, es efectivo

<sup>144</sup> STC Rol N° 616 de 6 de septiembre de 2007, cons. 18°. Refiriéndose al Servicio de Impuestos Internos, particularmente sus Directores Regionales, al resolver las reclamaciones tributarias, a que aluden los artículos 115 y siguientes del Código Tributario, a cuya actuación jurisdiccional también se le aplican los principios del debido proceso.

<sup>145</sup> STC Rol N° 808 de 12 de agosto de 2008, cons. 10°. En similares términos en Rol N° 1393 de 28 de octubre de 2010, cons. 7°;

<sup>146</sup> STC Rol N° 513 de 2 de enero de 2007, cons. 11°. El mismo criterio ha sido aplicable a la responsabilidad disciplinaria: STC Rol N° 747 (2007), cons. 5°: “las expresiones ‘sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción’, contenidas en el inciso quinto del numeral 3° del artículo 19 de la Carta Fundamental, deben entenderse en un sentido amplio, extendiéndolas ‘sin limitación alguna, al ejercicio de la jurisdicción –esto es, el poder-deber de conocer y resolver cualquier conflicto de carácter jurídico– por cualquier órgano, sin que importe su naturaleza, y se refiere a sentencia no en un sentido restringido, sino como a toda resolución que decide una controversia de relevancia jurídica’ (entre otras, STC Rol N° 478 (2006)). (...) En este entendido, las exigencias de racionalidad y justicia que demanda la Carta Fundamental resultan aplicables también a los procedimientos llamados a hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios judiciales, sin que resulte útil discernir la naturaleza de la función disciplinaria, acerca de la cual la doctrina sostiene importantes diferencias. En el mismo sentido, STC Rol N° 783 de 31 de agosto de 2007, cons. 11°.

que este Tribunal se ha manifestado positivamente al respecto, particularmente cuando dichos procedimientos importan ejercicio de jurisdicción o entrañan la materialización de la potestad sancionatoria de la Administración”<sup>147</sup>.

Esta apreciación resulta del todo considerable, puesto que, en principio, puede concluirse de lo señalado en reiteradas oportunidades por nuestro TC, que las garantías del debido proceso son exigibles *sólo* en cuanto estemos ante el ejercicio de una función jurisdiccional, pero ello resultaría contradictorio con la naturaleza de la potestad sancionadora de la Administración, a quien se le ha negado dicha función. Así por ejemplo en sentencia Rol N° 1183, nuestro TC señaló, a propósito de la facultad de los Directores Regionales del Servicio de Impuestos Internos de aplicar sanciones administrativas, que éstas *no suponen ejercicio de jurisdicción*<sup>148</sup>, *no obstante lo cual deben sujetarse a los parámetros del debido proceso, toda vez que los principios inspiradores del orden penal han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, al ser ambas manifestaciones del ius puniendi*<sup>149</sup>.

Por tanto, podemos concluir que nuestro Tribunal, si bien en principio circunscribe la exigencia de un debido proceso al ejercicio de la función jurisdiccional, luego la independiza, para hacerla también reclamable al ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración. En esta línea, son numerosos los pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional, dentro de los cuales se destacan los que pasan a analizarse.

Así, en sentencia Rol N° 38, se somete a su conocimiento el Proyecto de Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de inscripciones electorales y Servicio electoral. En el artículo 53 del mentado proyecto se enumera los casos en que

<sup>147</sup> STC Rol N° 513 (2007), cons. 15°.

<sup>148</sup> STC Rol N° 1183 de 8 de enero de 2009, cons. 15°. Recordando así lo ya sostenido en los autos Rol N° 124 de 18 de junio de 1991, en cuyo cons. 17° nuestro Tribunal razona de la siguiente manera respecto a la facultad del Presidente de la República de dictar un decreto de privación de la personalidad jurídica que no está ejerciendo jurisdicción ni dictando una sentencia con efecto que produzca cosa juzgada, pues está cumpliendo sus funciones de Administrador de acuerdo al artículo 24 de la Carta Fundamental y ejecutando la ley vigente en conformidad al artículo 32, N° 8 de la Constitución. Por ello, el decreto que priva de la personalidad jurídica a una corporación de derecho privado es un acto administrativo tal cual lo califican los reclamantes en su presentación. Dicha afirmación se sustenta en base al siguiente argumento, desarrollado por Sayagués, a saber: “La decisión de la administración imponiendo una sanción es un acto administrativo típico y por consiguiente tiene la eficacia jurídica propia de tales actos. No constituye un acto jurisdiccional, ni produce cosa juzgada” (SAYAGUÉS LASO, ENRIQUE; *Tratado de Derecho Administrativo*, Edición: MARTÍN BIANCHI ALTUNA; Montevideo; Uruguay, Tomo I, 1998, pág. 354.)

<sup>149</sup> STC Rol N° 1183 de 2009, cons. 16°. En el mismo sentido, STC Rol N° 725 de 26 de junio de 2008, cons. 12°; STC Rol N° 766 de 26 de junio de 2008, cons. 12°; STC Rol N° 1184 de 8 de enero de 2009, cons. 15°; STC Rol N° 1245 de 8 de enero de 2009, cons. 12°; STC Rol N° 1233 de 13 de enero de 2009, cons. 12°.

el Director del Servicio debería disponer la cancelación de las inscripciones electorales, incluyendo una facultad amplia para estimar que se ha configurado una causal legal que excluye el derecho a inscribirse en los Registros Electorales en los casos de haberse practicado dicha inscripción “en contravención a esta ley”<sup>150</sup>. El Tribunal advierte que en el ejercicio de tal facultad se le autoriza, por ende, para apreciar tanto los hechos como el alcance de las normas de esta ley a fin de resolver si se ha practicado o no una inscripción en contravención a ella<sup>151</sup>.

En su examen, declara que ello vulnera el artículo 19 N° 3 incisos 1° y 5° de la Carta Fundamental porque no se establecen normas que le aseguren a quien resulte afectado por la resolución de la autoridad administrativa, un justo y racional procedimiento, pues no contempla, entre otras garantías, ni el emplazamiento de la persona respectiva ni la oportunidad para defenderse ni tampoco la posibilidad de deducir recurso alguno ante otra autoridad para reclamar de una eventual cancelación indebida<sup>152</sup>. En este punto podemos destacar que nuestro Tribunal nos da a conocer sólo algunas de las que constituyen las manifestaciones del justo y racional procedimiento, por la precisión *entre otras garantías*.

En la misma línea argumentativa se desarrolla la sentencia Rol N° 43, referida al Proyecto de Ley orgánica Constitucional de los Partidos Políticos. En él, su artículo 48 entregaba la competencia al Director del Servicio Electoral de determinar “en forma provisoria si es o no dolosa la alteración de los instrumentos a que se refiere el inciso tercero del artículo 7°”. Si así lo fuere, la solicitud de inscripción del partido político de que se trate se tendría por no presentada y dicha autoridad debería remitir los antecedentes a la justicia ordinaria para los efectos de la aplicación de las sanciones penales que correspondiere.

En el caso en comento el Tribunal entiende que se entrega la competencia al Director del Servicio de apreciar hechos y hacer una valoración jurídica de ellos, para determinar, provisionalmente, si hubo o no alteración dolosa en las declaraciones de afiliación a un partido en formación, con la grave consecuencia de que si concluye que la hubo, la solicitud del partido se tiene por no presentada<sup>153</sup>. En este punto cabe hacer una apreciación, siguiendo lo sostenido por AGUERREA “subyace de lo anterior la idea de que se está frente a un asunto de índole jurídico interpretativo, en que se califican hechos y se aplica el derecho, operaciones ambas que efectuará un órgano administrativo, sin que ello importe para los sentenciadores necesariamente una función judicial. Más importantes son en el

<sup>150</sup> STC Rol N° 38 de 8 de septiembre de 1986, cons. 21°. Correspondiente a la segunda parte de la letra h) del artículo en comento.

<sup>151</sup> STC Rol N° 38 (1986), cons. 22°.

<sup>152</sup> STC Rol N° 38 (1986), cons. 24°.

<sup>153</sup> STC Rol N° 43 de 24 de febrero de 1987, cons. 61°.

juicio del Tribunal las graves consecuencias que se pueden seguir del juicio que emita la autoridad administrativa en cuestión”<sup>154</sup>.

En consecuencia, se llega a la “ineludible conclusión de que él infringe los incisos 1° y 5° del N° 3 del artículo 19 de la Carta Fundamental, porque no establece normas que aseguren al partido en formación que resulte afectado un justo y racional procedimiento, ya que no contempla ni el emplazamiento de dicho partido, ni tampoco la oportunidad para defenderse”<sup>155</sup>.

Por su parte, también cabe analizar la sentencia Rol N° 198, en que el TC conoce sobre el Proyecto de ley que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, el que en su artículo 16 otorgaba al Consejo de Defensa del Estado una serie de atribuciones que se refieren, entre otras, a recoger e incautar documentos o antecedentes probatorios de cualquier naturaleza pertenecientes a personas objeto de una investigación de dicho servicio, o para requerir a terceros la entrega de antecedentes o documentos sobre cuentas corrientes bancarias, depósitos u otras operaciones sujetas a secreto o reserva pertenecientes también a las personas investigadas.

Ante esto, el Tribunal sostiene que dicha disposición “vulnera la Constitución al no proteger el goce efectivo de los derechos y libertades que la Carta asegura y garantiza a todas las personas, cuando dota a un servicio público, Consejo de Defensa del Estado, de facultades absolutamente discrecionales” como las que se le confieren. Además, al no contemplar éstas su sometimiento a un control o aprobación judicial previa alguna, dado que pues no se prevén recursos especiales u ordinarios que permitan una revisión de lo actuado o decretado por una instancia superior, provoca que “salvo el ejercicio de acciones constitucionales, dejan en indefensión a las personas naturales o jurídicas que directa o indirectamente se puedan ver involucradas con una investigación como la que se autoriza al Consejo de Defensa del Estado en el proyecto de ley en examen”<sup>156</sup>.

En la parte que nos interesa, el TC entiende que la disposición en análisis también vulnera el artículo 19 de la Constitución en su N° 3, inciso 5° “pues se está en presencia de un servicio público legalmente facultado para ejercer jurisdicción pudiendo decidir sobre la conducta o bienes de las personas; investigar hechos, recoger e incautar documentos y antecedentes que le permitirán en definitiva, a su mero arbitrio, decidir si se ejerce la acción penal ante la justicia del crimen tendiente a sancionar a los culpables de la comisión de los delitos investigados”, “pero no se detalla ni se precisa en forma exhaustiva, al igual como lo hace el Código de Procedimiento Penal, para garantizar eficazmente los dere-

<sup>154</sup> AGUERREA MELLA, PEDRO; *Límites procesales a las potestades sancionadoras de la Administración en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, cit. (n. 134), p. 79.

<sup>155</sup> STC Rol N° 43 (1987), cons. 63°.

<sup>156</sup> STC Rol N° 198 de 4 de enero de 1995, cons. 10°.

chos de las personas, el procedimiento a que se debe someter dicho servicio con las facultades que se le otorgan. Es especialmente grave e ilegítimo, entre otros, que no se señale plazo a la investigación; la oportunidad y número de veces que las medidas pueden decretarse y realizarse; el no contemplar la asistencia de abogado defensor y no otorgar recursos ordinarios o especiales para objetarlas, etc.”<sup>157</sup>. Acá podemos observar cómo nuestro Tribunal enuncia otras de las manifestaciones de lo que considera un debido proceso<sup>158</sup>.

Atendiendo al concepto amplio de jurisdicción que tiene nuestro TC, razona que “al adoptar el Consejo de Defensa del Estado la resolución de iniciar las investigaciones para la comprobación del cuerpo del delito y con posterioridad, si así lo decide libremente, deducir la correspondiente querrela o denuncia, está dictando resoluciones o sentencias al tenor del texto constitucional, según la referida interpretación<sup>159</sup>”.

En otro orden de ideas, nuestro TC además ha considerado que la privación de libertad en el caso que el administrado no pague una multa infringe el debido proceso. En este sentido se pronunció en sentencia Rol N° 1518 en cuya oportunidad manifestó que “la disposición que se analiza [artículo 169 del Código Sanitario] también infringe el debido proceso, toda vez que, como se desprende de las motivaciones anteriores, por una parte, se está en presencia de una pena que, aunque dispuesta como apremio, supone la privación de libertad, sin que exista un proceso jurisdiccional en el que tenga lugar el principio de bilateralidad de la audiencia ante un tercero imparcial y, por consiguiente, en que se haya respetado el derecho de defensa de quien será objeto de una limitación a su libertad. Y, por otra parte, esta clase de coactividad estatal exige que la respuesta del Estado emane de una sentencia judicial que cause ejecutoria, dictada de conformidad al mérito de un justo y racional procedimiento, debidamente tramitado, tal como exige perentoriamente el artículo 19, N° 3°, inciso quinto de la Constitución Política de la República<sup>160</sup>”.

<sup>157</sup> STC Rol N° 198 (1995), cons. 10°.

<sup>158</sup> También ello puede observarse en STC Rol N° 1413 de 2010, en cuyos considerandos 27° y 28° señala que en el caso sub lite “se establecen las normas de un procedimiento administrativo básico que garantiza suficientes oportunidades de defensa”, pues, entre otras medidas, “se ha dado audiencia al interesado, “la ley establece un recurso judicial en contra de los actos sancionatorios de la Superintendencia”, “existe también la separación entre órganos persecutor y sancionador, que permite garantizar una suficiente objetividad en el procedimiento”. En conclusión, “el procedimiento que establecen las normas aplicables en el caso concreto cumple con el estándar constitucional de un debido proceso donde el afectado puede ejercer efectivamente sus derechos de defensa, haciendo alegaciones, entregando prueba y ejerciendo recursos administrativos y jurisdiccionales”.

<sup>159</sup> STC Rol N° 198 (1995), cons. 10°.

<sup>160</sup> STC Rol N° 1518 (2010), cons. 25°.

En síntesis, a lo largo del examen de la jurisprudencia del TC en la materia podemos destacar como manifestaciones de un justo y racional procedimiento, entre otras, las siguientes:

- i. El oportuno conocimiento de la acción.
- ii. La existencia de un debido emplazamiento.
- iii. El establecimiento de plazo de investigación.
- iv. La determinación de la oportunidad y número de veces que determinadas medidas pueden decretarse y realizarse.
- v. La asistencia de abogado defensor.
- vi. La bilateralidad de la audiencia.
- vii. La posibilidad de aportación de pruebas pertinentes, y
- viii. El derecho a impugnar lo resuelto, mediante recursos ordinarios o especiales.

### **2.3. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA**

El artículo 19 N° 3 inciso sexto de la Constitución prohíbe a la ley presumir de derecho la responsabilidad penal. De dicha disposición se deduce el principio de presunción de inocencia, que constituye la concreción de la dignidad de la persona humana, consagrada como valor supremo en el artículo 1° de la Carta Fundamental, y del derecho a la defensa efectiva en el marco de un procedimiento justo y racional, en los términos que reconoce y ampara su artículo 19<sup>161</sup>.

En su virtud, se ha considerado enteramente inadmisibles que la ley dé por establecida la existencia de un hecho como constitutivo de infracción o el grado de participación que el sujeto tenga en él, impidiéndole a éste demostrar su inocencia por todos los medios de prueba que le franquea la ley<sup>162</sup>.

Se trata de un principio referido al “trato de inocente”, que importa la obligación de considerar al imputado como si fuera inocente, reduciendo las limitaciones y perturbaciones en su derecho a defensa al mínimo indispensable para el cumplimiento de los fines del proceso. O sea, la presunción de inocencia implica una primera regla de trato o conducta hacia el imputado, según la cual toda persona debe ser tratada como inocente mientras una sentencia de término no declare lo contrario (*nulla poena sine iudicio*)<sup>163</sup>.

El derecho a la presunción de inocencia ha sido plenamente reconocido como aplicable en materia de sanciones administrativas. Así, el la principal exposición sobre el mismo se encuentra contenida en la sentencia Rol N° 1518.

---

<sup>161</sup> STC Rol N° 1518 (2010), cons. 33°.

<sup>162</sup> STC Rol N° 1518 (2010), cons. 34°.

<sup>163</sup> Ídem.

En dicha oportunidad, el TC argumenta en orden a cómo se debe configurar dicha garantía y cuándo se puede entender que ella no está siendo respetada. En tal sentido, señaló que “el derecho a ser tratado como inocente, durante todo el procedimiento y hasta que una decisión ejecutoriada establezca fehacientemente la responsabilidad, no sólo puede verse vulnerado cuando una ley estructura en forma nominal alguna presunción de culpabilidad”<sup>164</sup>. En consecuencia, nos da cuenta que este derecho no se estructura sólo en términos formales, sino que más bien, requiere que el contenido de las normas pertinentes sea plenamente respetuoso con la esencia del mismo.

Además, aclara que “si del contexto de la ley aparece que diversas disposiciones, relacionadas entre sí, conducen al mismo resultado, también debe ser declarada inconstitucional aquella norma que genere como consecuencia práctica una suposición irreversible de responsabilidad, cuando se desvirtúa el derecho del afectado para presentar reclamos y pruebas en contrario de manera eficaz”<sup>165</sup>. Es decir, el efectivo respeto del derecho a la presunción de inocencia se analiza en concreto, atendiendo las situaciones que se den en la realidad y no simplemente considerando aspectos de técnica legislativa. Se requiere que la norma sea eficaz, permitiendo al afectado aportar pruebas que contradigan su responsabilidad en los hechos que se le acusen.

Ahora bien, esta configuración del derecho de presunción de inocencia se encuentra de alguna forma malentendida por nuestro Tribunal, puesto que el contenido de la misma implica, en esencia, algo distinto, esto es: se precisa que sea la Administración quien rinda prueba de cargo para destruir la presunción de inocencia, y con ello poder castigar<sup>166</sup>, a diferencia de lo que se aprecia en la sentencia en comento, en que la configuración es a la inversa, exigiendo que quien pueda aportar la prueba sea el inculpado, para eximirse de responsabilidad.

En este punto es menester hacer énfasis, pues “la carga de la prueba corresponde a la Administración que acusa”, la que deberá versar sobre el hecho constitutivo de infracción administrativa, el resultado que haya ocasionado, la causalidad existente entre ambos y la participación del acusado<sup>167</sup>.

En el caso en comento, el respeto a dicho derecho no se cumple toda vez que el artículo 169 del Código Sanitario “permite anticipar la ejecución administrativa de una pena de prisión, antes de encontrarse firme dicha sanción, mientras los hechos que dan por establecida la infracción y por acreditada la responsabilidad se encuentran discutidos en sede judicial. De suerte que, aunque el reclamo judi-

<sup>164</sup> STC Rol N° 1518 (2010), cons. 35°.

<sup>165</sup> Ídem.

<sup>166</sup> REBOLLO PUIG, IZQUIERDO CARRASCO, ALARCÓN SOTOMAYOR Y BUENO ARMIGO; cit. (n 111), p. 44.

<sup>167</sup> REBOLLO PUIG, IZQUIERDO CARRASCO, ALARCÓN SOTOMAYOR Y BUENO ARMIGO, cit. (n 111), p. 44.

cial prospere, la eventual sentencia favorable podría devenir enteramente inocua o carente de significación real, al haberse consumado antes y producido todos sus efectos irreversibles esa pena de prisión”<sup>168</sup>.

No obstante las críticas que puedan hacerse a la configuración del derecho de presunción de inocencia, sin duda alguna su consideración en materia de sanciones administrativas denota un gran avance en la materia, en cuanto al respeto de las garantías de los administrados se refiere.

---

<sup>168</sup> STC Rol N° 1518 (2010), cons. 36°.



# CAPÍTULO IV

---

## IMPUGNACIÓN JUDICIAL DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

### 1. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA

Siguiendo con el examen de la doctrina de nuestro TC en materia de sanciones administrativas, corresponde finalmente analizar la etapa de impugnación de las sanciones impuestas en el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración.

Ya en múltiples ocasiones nuestro TC ha dejado establecido que el derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra consagrado a nivel constitucional. Así, en sentencia Rol N° 1046 declara que “la Constitución sí incluye el derecho de acceso a la justicia entre las garantías de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, consagradas en el numeral 3° de su artículo 19”<sup>169</sup>.

Su razonamiento particularmente se centra en demostrar la importancia de su consideración en el amplio espectro de garantías consagradas en dicho numeral. De tal manera, señala que ésta es “uno de los mecanismos que deben contemplar las reglas procesales para garantizar un justo y racional procedimiento; porque constituye un supuesto necesario de otras garantías explícitas, como lo son el derecho a la defensa o al juez natural, y porque ella es un supuesto de la protección de la ley en el ejercicio de los derechos que se consagra en el inciso primero de la norma en comento”<sup>170</sup>.

---

<sup>169</sup> STC Rol N° 1046 de 22 de julio de 2008, cons. 20°.

<sup>170</sup> STC Rol N° 1046 de 22 de julio de 2008, cons. 20°.

En definitiva, estamos ante un derecho que “aunque no esté designado expresamente en su texto escrito, carecería de sentido que la Carta Fundamental se hubiese esmerado en asegurar la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, el derecho a la defensa jurídica, el derecho a ser juzgado por el juez natural, el derecho a un justo y racional procedimiento, si no partiera de la base de la existencia de un derecho *anterior a todos los demás* y que es presupuesto básico para su vigencia, esto es, el derecho de toda persona a ser juzgado, a presentarse ante el juez, a ocurrir al juez, sin estorbos, gabelas o condiciones que se lo dificulten, retarden o impidan arbitraria o ilegítimamente”<sup>171</sup>.

Incluso más, se estima que “el hecho de siquiera negar, condicionar o poner en duda la existencia de este derecho como uno de aquellos esenciales que emanan de la naturaleza humana, significaría desconocer la vigencia misma de todos los demás derechos de las personas y sostener la más completa inutilidad de las leyes y de las magistraturas encargadas de velar por su acatamiento y aplicación, invitando, de paso, al regreso a la autotutela”<sup>172</sup>.

A mayor abundamiento, en sentencia Rol N° 792 nuestro Tribunal razona que “si éste [el artículo 19 N° 3] asegura a todas las personas la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos —la que luego concreta en mecanismos tales como el derecho a la defensa, al juez natural, al debido proceso y a los demás que contienen los tres incisos finales del precepto constitucional en análisis—, resulta obvio que el derecho de acceder al órgano jurisdiccional es un *presupuesto necesario* de todos ellos”<sup>173</sup>, pues ¿qué sentido tendría que la Constitución estableciera el derecho a defensa jurídica y judicial, incluso provista por el Estado, si antes no hubiese supuesto que quienes tienen derecho a la defensa detentan también el derecho a acceder al órgano jurisdiccional?.

En definitiva, si la Constitución garantiza a todas las personas igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, esta protección comienza, necesariamente, por la garantía de acceder a los órganos encargados de la protección de los derechos<sup>174</sup>.

Cabe señalar que, según lo expuesto por nuestro TC, dicha disposición ha de ser interpretada de manera óptima con el propósito de “infundir la mayor eficacia, que sea razonable o legítima, a lo asegurado por el Poder Constituyente a las personas naturales y jurídicas, sin discriminación”<sup>175</sup>. En consecuencia, en esta materia no podemos hacer diferenciaciones pues la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos es una garantía que reviste a todos los ciudadanos.

<sup>171</sup> Ídem.

<sup>172</sup> STC Rol N° 946 (2008), cons. 33°.

<sup>173</sup> STC Rol N° 792 (2008), cons. 8°.

<sup>174</sup> STC Rol N° 792 (2008), cons. 8°. En el mismo sentido, STC Rol N° 946 (2008), considerando 28°-33° y STC Rol N° 1046 (2008), cons. 20°.

<sup>175</sup> STC Rol N° 437 (2005), cons. 15°.

Precisamente atendiendo a esto último, y de acuerdo con lo que ya hemos analizado, la jurisprudencia constitucional ha sido constante y uniforme en orden a establecer que el estatuto constitucional consagrado en el artículo 19 N° 3 de la Constitución es aplicable al ámbito de la potestad sancionadora administrativa, comenzando con la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos<sup>176</sup>. En consecuencia, ello viene a significar que si la Administración del Estado afecta de cualquier manera un derecho subjetivo o interés legítimo de un ciudadano, éste tiene garantizado que podrá presentar una petición de tutela ante el tribunal de justicia que señale la ley, órgano que sustanciará esa petición según el proceso que haya dispuesto asimismo el legislador<sup>177</sup>.

Además, en sentencia Rol N° 792, nuestro TC, al introducir un criterio acerca de cuándo las sanciones administrativas pueden considerarse como ciertas e irrevocables, ha señalado que: “si bien puede resultar lícito que los órganos fiscalizadores puedan, previo al proceso judicial y en el ámbito administrativo, determinar la existencia de una infracción y la cuantía de una multa, la sanción no puede estimarse como cierta e irrevocable para el ordenamiento jurídico sino *una vez que no haya sido reclamada o que, habiéndolo sido, tal reclamo haya sido resuelto en sede jurisdiccional e independiente*. Así lo consagra nuestro sistema al permitir que se recurra de las respectivas decisiones administrativas ante los tribunales, cuestión que no sólo está consagrada a nivel legal, sino que también, con mayor jerarquía, en la propia Constitución Política (artículo 38, inciso segundo)”<sup>178</sup>.

Ahora bien, es menester hacer una precisión en este punto, pues, si el derecho a la tutela judicial efectiva está reconocido de forma general, para todo tipo de conflictos en el artículo 19 N° 3 inciso 1° de la Constitución, ¿qué sentido tiene reiterarlo expresamente para los asuntos administrativos en el artículo 38 inciso 2°? Si bien existe discusión doctrinaria en torno al alcance de esta última dispo-

<sup>176</sup> STC Rol N° 437 (2005), cons. 7°. En palabras del Tribunal: “los principios del artículo 19 N° 3 de la Constitución, en la amplitud y generalidad ya realizada, se aplican, en lo concerniente al fondo o sustancia de toda diligencia, trámite o procedimiento, cualquiera sea el órgano estatal involucrado, tratándose de actuaciones judiciales, actos jurisdiccionales o decisiones administrativas en que sea, o pueda ser, afectado el principio de legalidad contemplado en la Constitución, o los derechos asegurados en el artículo 19 N° 3 de ella, comenzando con la igual protección de la ley en el ejercicio de los atributos fundamentales. Además y de los mismos razonamientos se sigue que los principios contenidos en aquella disposición constitucional rigen lo relativo al proceso racional y justo, cualquiera sea la naturaleza, el órgano o el procedimiento de que se trate, incluyendo los de índole administrativa, especialmente cuando se ejerce la potestad sancionadora o infraccional. Por consiguiente, el legislador ha sido convocado por el Poder Constituyente a ejercer su función en plenitud, esto es, tanto en cuestiones sustantivas como procesales, debiendo en ambos aspectos respetar siempre lo asegurado por la Carta Fundamental en el numeral referido”.

<sup>177</sup> BORDALÍ SALAMANCA, ANDRÉS / FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS; *Estudios de justicia administrativa*, (1ª edición, Santiago, Editorial Legal Publishing, 2008), p. 140.

<sup>178</sup> STC Rol N° 792 (2008), cons. 16°.

sición constitucional, puede entenderse que dicha norma “no es más que una reafirmación del derecho a la tutela judicial de las personas para contra los actos de la Administración del Estado y, al mismo tiempo, una norma competencial para los tribunales ordinarios para conocer de estos asuntos, a falta de tribunal especial en una materia determinada”<sup>179</sup>.

En definitiva, al igual que en todo acto de la Administración, las sanciones por ella impuestas son reclamables ante el órgano jurisdiccional competente quien tiene la facultad de ejercer un control sobre la decisión que implique una afectación a los derechos de naturaleza sancionatoria. Esto es especialmente importante en este ámbito, pues le otorga al particular la posibilidad de que la sanción que le ha sido impuesta sea posteriormente revisada ante un órgano distinto, que además ejerce sus funciones basadas en los principios de la imparcialidad e independencia. En definitiva, nos encontramos ante el último límite en el ejercicio de la potestad punitiva de la Administración.

Cabe señalar que la impugnación judicial de las imposiciones sancionadoras de la autoridad administrativa fue entendida en la jurisprudencia constitucional como una “segunda instancia”, constitutiva de una etapa indispensable en el procedimiento contemplado para la imposición de las mismas<sup>180</sup>. En este punto debemos poner de relieve la imprecisión en la que incurrió por muchos años nuestro TC, esto es, el considerar como parte de un mismo procedimiento la etapa ante el órgano administrativo sancionador y la posterior etapa de impugnación ante un órgano jurisdiccional. Sin embargo, dicha consideración debe entenderse superada, en el entendido que expresamente se ha señalado por parte de nuestro TC que el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración no constituye el ejercicio de jurisdicción, como se expuso.

Ahora bien, el mayor análisis de nuestro TC en este sentido ha girado en torno a las vulneraciones al ejercicio de los derechos que le asisten al particular al momento de querer iniciar un procedimiento destinado a impugnar las multas y sanciones impuestas por el ente administrativo, específicamente referidas a la institución del *solve et repete*.

## 2. SOLVE ET REPETE

Como se anunció, la más abundante jurisprudencia que podemos encontrar en nuestro TC en la materia dice relación con la posibilidad de afectación de las garantías de tutela judicial efectiva y acceso a la justicia, derivada de la existencia de la institución denominada “*solve et repete*”.

---

<sup>179</sup> BORDALÍ SALAMANCA, ANDRÉS / FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS; cit. (n. 178), p. 144.

<sup>180</sup> STC Rol N° 176 (1993), cons. 3° y Rol N° 198 (1995), cons. 10°.

De acuerdo a lo expresado por el propio Tribunal, ésta constituye un “privilegio procesal que implica un condicionamiento de la admisibilidad de los reclamos administrativos o las acciones contencioso-administrativas en contra de multas u otras obligaciones dinerarias declaradas a favor de la Administración, al pago previo de éstas o de una fracción de ellas, por parte del particular afectado”<sup>181</sup>.

Dicha institución ha tenido una larga evolución en la jurisprudencia de nuestro TC, que inicia con entenderla como plenamente constitucional, pasando por cuestionar su conformidad con los derechos que la Constitución establece y finalmente llegando a declarar su inconstitucionalidad en un caso concreto. A ello se avocará nuestro análisis.

En una primera etapa, nuestro TC aceptó su constitucionalidad. Así, en sentencia Rol N° 92, sobre Instituciones de Salud Provisional, que contemplaba en el artículo 7° del proyecto de ley que para reclamar contra resoluciones que impusieron multas debería consignarse, previamente, en la cuenta del tribunal, una cantidad igual al veinte por ciento del monto de dicha multa, y en los demás casos una cantidad equivalente a una unidad tributaria mensual vigente a la fecha de la resolución reclamada. Como contrapartida además, la Superintendencia estaría exenta de la obligación de efectuar consignaciones judiciales.

En dicha oportunidad nuestro Tribunal consideró que tales preceptos no contenían normas contrarias a la Constitución<sup>182</sup>.

Luego, nos encontramos con la sentencia Rol N° 287, sobre el proyecto de ley que introducía modificaciones en la Ley N° 18.410, que creó la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, cuyo artículo 19 establecía en su parte pertinente que “las sanciones que impongan multa serán siempre reclamables y no serán exigibles mientras no esté vencido el plazo para interponer la reclamación, o ésta no haya sido resuelta. No obstante, para interponer la reclamación contra una multa deberá acompañarse boleta de consignación a la orden de la Corte, por el 25% del monto de la misma”.

En el caso en comento, nuestro Tribunal consideró que dicha disposición del proyecto era plenamente constitucional, por cuanto dicha norma no impedía el acceso a la justicia de los afectados por la multa, sino solamente lo regulaba en consideración a la necesidad de asegurar el debido funcionamiento del servicio público involucrado. Es más, considera que tal exigencia constituye “un incentivo efectivo para que las empresas mejoren la coordinación y la seguridad del sistema”. En suma, estima que la sanción administrativa y especialmente la consignación respectiva, “lejos de tratar de impedir el acceso a la justicia, busca restablecer el orden previamente quebrantado en aras del bien común”<sup>183</sup>.

---

<sup>181</sup> STC Rol N° 968 (2008), cons. 20°.

<sup>182</sup> STC Rol N° 92 de 15 de enero de 1990, considerandos 10°-13°.

<sup>183</sup> STC Rol N° 287 de 27 de mayo de de 1999, considerandos 4°-7°.

Continuando con el análisis, en sentencia Rol N° 546, recaída sobre un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, nuestro Tribunal concluyó que en el caso sometido a su conocimiento la aplicación de lo establecido en el artículo 30 del Decreto Ley N° 3.538, de 1980, en cuanto imponía como condición para reclamar de la multa impuesta por la Superintendencia de Valores y Seguros al requirente, la consignación previa de 25% de la multa (que en concreto ascendían a aproximadamente 15 mil Unidades de Fomento), no resultaba contraria a la Constitución, pues, no podía, en tal caso, estimarse atentatoria de la garantía constitucional del acceso a la justicia, consagrada en el numeral 3° del artículo 19 de la Carta Fundamental y en el artículo 76 de la misma, por cuanto ella resultaba perfectamente conciliable con la regulación de un procedimiento racional y justo para su logro.

Tal requisito tampoco podía calificarse como una limitación irracional o arbitraria al ejercicio del derecho del requirente a recurrir ante la justicia ordinaria para que revise el acto impugnado, toda vez que el mismo tiene una justificación clara en el propósito de evitar que la determinación sancionatoria de la Superintendencia de Valores y Seguros sea dilatada sistemáticamente en su ejecución por el expediente de recurrirla ante el tribunal competente, aun sin basamento plausible. Por lo demás, en el caso de prosperar la reclamación del afectado ante el órgano jurisdiccional, el monto de lo consignado se le restituiría con la correspondiente actualización monetaria.

En definitiva, concluye que la aplicación del precepto legal cuestionado no resulta, en el caso en comento, contraria al derecho de acceso a la justicia y al debido proceso, asegurados por el N° 3 del artículo 19, pues considera que éste no ha impedido al requirente el libre ejercicio de su derecho a reclamar ante el juez competente de la multa, ni le ha impuesto condiciones que le resultaran intolerables, arbitrarias, imprudentes o irrazonables<sup>184</sup>.

En dicha oportunidad nuestro Tribunal es enfático en recalcar que el examen de constitucionalidad del privilegio del *solvo et repete* es relativo. En palabras del TC: “no es posible estimar como constitucional o inconstitucional en sí misma esta regla, debiendo ponderarse, en cada caso y oportunidad que se someta a la decisión de este Tribunal, si su exigibilidad como condición para reclamar judicialmente de ella resulta contraria a la Constitución”<sup>185</sup>.

Posteriormente, en una segunda etapa, nuestro TC comienza a cuestionar su constitucionalidad. Ello se puede apreciar, por ejemplo, en sentencia Rol N° 536, sobre proyecto de Ley de Subcontratación, en que se contemplaba en el inciso tercero del artículo 183 que se pretendía introducir al Código del Trabajo, que la empresa afectada podría pedir reposición de la resolución sancionato-

---

<sup>184</sup> STC Rol N° 546 de 17 de noviembre de 2006, cons. 13°.

<sup>185</sup> STC Rol N° 546 (2006), cons. 4°.

ria al Director del Trabajo y que, si éste negaba lugar a dicha solicitud, se podría reclamar ante la Corte de Apelaciones respectiva, dentro del plazo de cinco días, “previa consignación de la tercera parte de la multa aplicada, en caso que correspondiere”<sup>186</sup>.

Ante esto, el TC estima que dicha exigencia de consignación previa resulta de “carácter indeterminado, carente de un límite, pudiendo, en consecuencia, llegar a cantidades cuya cuantía, en la práctica, entraben más allá de lo razonable el derecho de acceso a la justicia, al restringir tan severamente la posibilidad de reclamar ante un tribunal de la multa impuesta por la autoridad administrativa”. En consecuencia, ello resulta “contrario a los derechos que asegura el artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental, en sus incisos primero y segundo, a “la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos”, y a la “defensa jurídica” pudiendo, por esta vía, sustraerse, en este caso, del control jurisdiccional actos de la Administración, dejando a las personas a merced de la discrecionalidad de la misma”<sup>187</sup>. Por todas estas razones, se declaró la inconstitucionalidad tal frase y se eliminó del texto del proyecto en análisis.

En el mismo sentido, en sentencia Rol N° 792 señaló que “en efecto, si los sujetos pasivos de una multa aplicada por la autoridad competente deben cumplir con pagos previos que condicionan el curso de la impugnación de la sanción impuesta, no cabe duda que tal derecho se ve limitado, tras lo cual corresponde determinar si dicha limitación es o no permitida por la Constitución y es de tal intensidad que impida el libre ejercicio, o lo haga tan gravoso que devenga en irrealizable”<sup>188</sup>. Así, llega a la conclusión de que “la identificación entre objeto reclamado y *condictio sine qua non* para la admisibilidad del reclamo, lleva, en los hechos, a que el acto administrativo por el cual se cursa la multa sea inimpugnable, en términos que no obstante poder formalmente reclamarse en contra del mismo, éste produce todos sus efectos, y aún en el caso de una ilegalidad flagrante, evidente y manifiesta, el administrado debe soportarla sin que la ley establezca mecanismo alguno que suspenda el cumplimiento de la sanción y a la vez habilite a reclamar de la misma”<sup>189</sup>.

El Tribunal estima que la obligación de pagar toda la multa antes de impugnarla hace que la tutela judicial resulte *tardía e inoportuna*, toda vez que “la lesión jurídica al interés del administrado por causa de una ilegalidad se produjo, ya generó sus efectos, y la sanción que de dicha lesión derivó fue cumplida”, todo lo cual transforma a la acción judicial de reclamo en un “*mero proceso de reembolso* condicionado a la juridicidad de la multa ya pagada”<sup>190</sup>.

<sup>186</sup> STC Rol N° 536 de 30 de agosto de 2006, cons. 8°.

<sup>187</sup> STC Rol N° 536 (2006), cons. 9°.

<sup>188</sup> STC Rol N° 792 (2008), cons. 10°.

<sup>189</sup> STC Rol N° 792 (2008), cons. 14°.

<sup>190</sup> Ídem.

Ahora, si bien entiende que no estamos ante una privación total del derecho de acceso a la justicia, la aplicación del precepto impugnado produce una afectación de tal magnitud, que trae como consecuencia que “su ejercicio se ve inutilizado y carente de sentido, pues en la práctica la multa, aunque sea reclamable, debe ser satisfecha antes de ser reclamada”<sup>191</sup>.

En otro orden de ideas, nuestro Tribunal analiza la existencia de otros mecanismos y sistemas que existen en el derecho chileno y en el comparado, tendientes a lograr el mismo objetivo buscado por esta institución. Así, nuestro ordenamiento jurídico, entre otros, establece la declaración de admisibilidad de las acciones judiciales y la condenación en costas de los reclamantes que lo hagan sin fundamento plausible, mecanismo este último que, a diferencia de la consignación previa, se determina por el juez con conocimiento de causa, para sancionar no a todo reclamante, sino sólo a aquellos que han empleado la vía judicial temerariamente o sin fundamento suficiente. En definitiva, nuestro Tribunal estima que éstos sí operan como disuasivos de la tendencia litigiosa carente de fundamento suficiente o tienden a garantizar, cuando las circunstancias del caso lo exigen, la eficacia de lo que se resuelva en definitiva, por ello, resulta innecesario afectar el derecho constitucional de acceso a la justicia para garantizar el legítimo fin público de evitar la litigación infundada, aquélla que se produce con fines puramente dilatorios o la que puede poner en riesgo la eficacia de las sanciones administrativas<sup>192</sup>.

Concluye que el precepto legal en comentario –en su aplicación particular al caso *sub lite*– afecta la garantía de la igualdad en el ejercicio de los derechos y del acceso a la justicia, contraviniendo lo preceptuado en el artículo 19, número tres, de la Carta Fundamental, por lo cual se declaró inaplicable<sup>193</sup>.

Luego, en sentencia Rol N° 1046 nuestro Tribunal estimó que el mecanismo del *solve et repete* “afecta y limita severamente el derecho del particular de acceder a la justicia para reclamar en ese foro de las sanciones administrativas de que ha sido objeto, del momento que, para hacerlo y como condición necesaria, debe consignar la totalidad de la multa que se le ha impuesto y de la que reclama”<sup>194</sup>.

En concreto, a pesar de que la restricción al libre acceso a la justicia contenida en la norma impugnada “satisface la exigencia de encontrarse clara y suficientemente determinada en el ley, del momento en que ella misma exige, para acceder a la instancia de revisión judicial, del cumplimiento de la precisa obligación de consignar la totalidad de una multa que ya ha sido determinada por la administración”, “la restricción al ejercicio del derecho de acceso a la justicia que se

---

<sup>191</sup> STC Rol N° 792 (2008), cons. 15°.

<sup>192</sup> STC Rol N° 792 (2008), cons. 18°.

<sup>193</sup> STC Rol N° 792 (2008), cons. 19°.

<sup>194</sup> STC Rol N°1046 (2008), cons. 21°.

examina, no cumple con la obligación de resultar razonable; esto es, idónea para alcanzar un fin constitucionalmente lícito e imponer un gravamen que se justifique como proporcional al logro de tales fines lícitos”<sup>195</sup>.

Nuestro TC establece que las afirmaciones que pretenden justificar esta institución aduciendo por ejemplo que constituiría un modo de evitar que los infractores persistieran en su conducta, evitar reclamos injustificados o litigación frívola, o como un modo idóneo y proporcional para dar eficacia directa a las resoluciones administrativas y reconocer el imperio del que están dotadas o, finalmente para evitar que las multas pierdan eficacia, tanto en su aplicación como en la oportunidad de su pago, no son aceptables<sup>196</sup>. En definitiva, no es sino una “*barrera injustificada y carente de razonabilidad* al acceso a la justicia, que forma parte de la garantía de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, que consagra la Carta Fundamental en el numeral 3° de su artículo 19°”<sup>197</sup>.

Finalmente, en una tercera etapa, nos encontramos con la declaración de inconstitucionalidad del artículo 171 del Código Sanitario, contenida en sentencia Rol N° 1345. Tal precepto legal establecía que, para dar curso a los reclamos judiciales que se interpusieron en contra de las sanciones aplicadas por el Servicio Nacional de Salud, se exigirá previamente que el infractor acompañe el comprobante de haber pagado la multa.

Dicho precepto legal ya había sido ya declarado inaplicable por el TC en seis oportunidades: en dos sentencias de fecha 2 de abril de 2009, una de 27 de enero del mismo año y en las de 28 de agosto, 22 de julio y 3 de enero de 2008; dictadas respectivamente en las causas roles 1262 y 1279, las dos primeras, y 1253, 1061, 1046 y 792, las restantes, por todo lo cual, de oficio decidió abrir proceso para pronunciarse acerca de la inconstitucionalidad del precepto legal.

En concreto, nuestro Tribunal entiende que la mentada disposición legal es contraria a la Constitución, con base en los mismos razonamientos ya anunciados en las acciones en que lo declaró inaplicable.

Ahora bien, acota que lo que se ha examinado es la constitucionalidad de una cierta regla contenida en el Código Sanitario. En palabras del Tribunal: “hemos concluido que ella es contraria a la Carta Fundamental. No hemos juzgado la constitucionalidad de otras normas que guardan con aquélla semejanzas y diferencias, ni tampoco hemos juzgado la conformidad con la Constitución de la figura del *solve et repete* en general. Nada de ello nos corresponde”<sup>198</sup>. En conse-

<sup>195</sup> STC Rol N° 1046 (2008), cons. 23°-24°. En el mismo sentido, STC Rol N° 1061 de 28 de agosto de 2008, cons. 19°.

<sup>196</sup> STC Rol N° 1046 (2008), considerandos 25°-28°. En similares términos, STC Rol N° 1061 (2008), considerandos 20°-21°.

<sup>197</sup> STC Rol N° 1046 (2008), cons. 29°. En el mismo sentido discurren las sentencias Rol N° 946 (2008) y Rol N° 968 (2008).

<sup>198</sup> STC Rol N° 1345 de 25 de mayo de 2009.

cuencia, tal razonamiento nos da cuenta que nuestro TC no se pronuncia acerca de la esencia misma de tal institución, es decir, no establece que la misma sea inconstitucional *per se*, sino que, simplemente, en tal caso, llega a serlo, no ocurriendo lo mismo, en principio, en los demás cuerpos legales en que ella se contemple. En consecuencia, esta la institución del sigue vigente para los demás casos.

De todas maneras, esta última sentencia emanada del TC concuerda con lo que se ha venido señalando hace varios años por nuestra doctrina y cuyo principal expositor es SOTO KLOSS, quien ha sido enfático en exponer que esta institución resulta *indiscutiblemente inconstitucional* por vulnerar varios derechos esenciales de la naturaleza humana, tales como la igualdad ante la ley, la igual protección en el ejercicio de los derechos, el acceso a la justicia, entre otros. Además, el autor entiende que las normas anteriores a la Constitución de 1980 que contemplaban esta exigencia han quedado tácitamente derogadas por ser enteramente incompatibles con el artículo 19 N° 3 inciso 1° de la Carta Fundamental<sup>199</sup>.

---

<sup>199</sup> Para una más completa ilustración, véase: SOTO KLOSS, EDUARDO; *La impugnación de sanciones administrativas y en derecho fundamental de acceso a la justicia: el “solvo et repete” y el Estado de Derecho*, en Conferencias Santo Tomás, Sanciones Administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo (Santiago, Academia de Derecho, Universidad Santo Tomás, 2005), pp. 97-117.

## CONCLUSIONES

---

Del análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de sanciones administrativas, se puede arribar a las siguientes conclusiones:

1. Si bien nuestro Tribunal no ha dado lineamientos precisos de lo que podemos entender como potestad sancionatoria de la Administración, ha señalado que implica el ejercicio de una actividad lícita.

Ahora bien, el punto de partida en la materia es considerar que dicha potestad, al igual que la respectiva en el ámbito penal, es una manifestación del *ius puniendi* propio del Estado, lo que trae aparejada la aplicación de los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República al Derecho Administrativo Sancionador.

Por otra parte, en el criterio actual de la jurisprudencia constitucional se entiende que el ejercicio de dicha actividad no implica la realización de funciones jurisdiccionales, ni produce cosa juzgada, toda vez que la facultad de aplicar sanciones, en el marco del ejercicio de potestades administrativas sancionadoras se realiza de acuerdo a un procedimiento de carácter administrativo.

2. En lo que dice relación, específicamente, con las sanciones administrativas, podemos advertir que, en principio, su delimitación con las penas penales estaba en la consideración de diferir ambas en *algunos aspectos*, criterio ambiguo que aparejaba las complejidades de aplicar *con matices* el estatuto jurídico que le correspondiese a cada una.

Actualmente, ello ha sufrido grandes cambios en la jurisprudencia constitucional con base a la construcción que el TC ha realizado de los elementos conformadores de la sanción administrativa.

En base a ello, podemos esbozar un concepto de sanción administrativa a la luz de la jurisprudencia constitucional, entendiéndola como *aquella establecida por ley como la consecuencia de la comisión de una infracción a una norma administrativa*,

*impuesta por un órgano administrativo, luego de la realización del respectivo procedimiento administrativo sancionador.*

Lo anterior representa un gran avance en la materia, pues nos permite tener claro el supuesto base para aplicar las garantías que correspondan a los administrados afectados en sus derechos por el poder punitivo de la Administración.

3. En cuanto a la aplicación de los principios inspiradores del orden penal al ámbito administrativo sancionador, es posible constatar que en principio se sostuvo su aplicación, por regla general, al Derecho Administrativo Sancionador, lo que implicaba la posibilidad de encontrar excepciones a tal premisa.

Posteriormente, y la que representa la doctrina actual en la jurisprudencia constitucional, es aquella que entiende que la extrapolación de principios de un área a la otra deberá hacerse atendiendo a ciertas *matizaciones* o adaptaciones.

Ello resulta de la mayor trascendencia y constituye una declaración fundamental a la hora de poder construir una teoría aplicable al Derecho Administrativo Sancionador, pues nos aporta un criterio base y despeja un punto que, constantemente, ha llevado a discusión.

Además, entrega la posibilidad de permitir una interpretación armónica de estos principios a la luz de las particularidades propias que posee la potestad punitiva en este ámbito, lo que repercute en definitiva, en darle eficacia práctica a la misma.

No obstante, subsiste un problema de falta de certeza, en orden a quién determinará y en base a qué criterios, cuáles serán los matices que habrá de hacerse en cada caso.

4. En relación a los principios sustantivos, partiendo por el principio de legalidad, se ha entendido aplicable plenamente a la actividad sancionatoria de la Administración, tanto en cuanto dicha potestad debe ser atribuida por ley formal, como también en lo que dice relación al establecimiento de infracciones y sanciones administrativas, las que, de la misma manera, deberán estar establecidas en una norma de rango legal.

Si bien, en principio nuestro Tribunal fue categórico en sostener una exclusiva y excluyente reserva legal de manera tal que se proscribió toda colaboración reglamentaria en la materia, posteriormente se ha variado de criterio, en cuanto actualmente se concluye que la colaboración reglamentaria no se encuentra excluida por el principio de reserva legal, salvo los casos en que la propia Constitución ha dispuesto que sólo la ley puede regular una cierta materia o disponer en ciertas cuestiones.

5. En cuanto dice relación con la aplicación del principio de tipicidad, también ha sido extensible al ámbito de las sanciones administrativas, dado que com-

parten con las penas penales el mismo fundamento, pues representan el *ius puniendi* del Estado.

Ahora bien, cabe destacar que nuestro Tribunal emplea una terminología distinta a la utilizada en el ámbito penal, pues, en general, habla de deberes y obligaciones que se le imponen a los administrados, en vez de conductas sancionables.

Además, se admite la contribución de normas reglamentarias, en la medida que en la norma legal se contemple el núcleo esencial de tales deberes y obligaciones.

La consideración de este principio es muy relevante en la medida que constituye un factor de certeza y seguridad jurídica para los particulares, los que podrán prever cuáles serán las consecuencias de sus actuaciones.

En otro orden de ideas, en cuanto a las medidas disciplinarias se refiere, se extrae que dicha garantía no resulta aplicable, en la medida que nuestro Tribunal considera que tal actividad no forma parte del *ius puniendi* del Estado.

6. En relación al principio de culpabilidad, nuestro TC también ha recogido su exigencia al ámbito administrativo sancionador, entendiéndola como un mínimo requerido al momento de determinar la aplicación de una sanción administrativa.

A nuestra consideración, resulta fundamental para la teoría de las sanciones administrativas entender como aplicable el principio en comento, toda vez que tradicionalmente en este ámbito se ha entendido que la responsabilidad es objetiva. A partir de ello entonces, es posible afirmar que al menos, en la jurisprudencia constitucional, esto no es así y se exige la concurrencia de un elemento subjetivo de reproche.

7. En lo referido al principio de proporcionalidad, nuestro TC se ha pronunciado tanto respecto a la proporcionalidad que debe respetar el legislador al momento de prescribir las infracciones y sus respectivas sanciones, como también en una segunda etapa, de concreción de la sanción que ha de aplicarse, entendiéndola como un criterio *modular* en la imposición de una sanción, esto es, permitiendo modificar los factores que intervienen en el proceso sancionador para obtener un resultado distinto, atendiendo a la entidad y naturaleza de la infracción cometida.

También este principio es de capital importancia a considerar en cuanto a la potestad punitiva de la administración, teniendo en consideración que, en general, las multas que se contemplan en los cuerpos legales como sanciones administrativas son de cuantías muy elevadas, pudiendo constituir un grave menoscabo en el patrimonio de las personas.

8. Terminando con los principios sustantivos encontramos que hay algunos de ellos no enunciados explícitamente, como son, el principio de irretroactividad

y prescripción. Ahora bien, ello no implica que sean excluidos de la esfera de las sanciones administrativas, pues a la luz de la constante jurisprudencia constitucional el criterio orientador que nuestro TC ha asentado en la materia es que los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al Derecho Administrativo Sancionador.

Además, a la misma conclusión puede arribarse atendiendo a que las sanciones administrativas y las penas pertenecen a una misma actividad sancionadora del Estado –el llamado *ius puniendi*– y por consiguiente están, con matices, sujetas al estatuto constitucional establecido en el numeral 3° del artículo 19 de la Carta Fundamental.

9. En lo que corresponde a la etapa del procedimiento administrativo sancionador, no cabe dudas que el ejercicio de la potestad sancionatoria deberá siempre y en todo caso conformarse a un procedimiento idóneo que satisfaga debidamente los imperativos de un justo y racional procedimiento.

Dicho procedimiento, además, deberá apegarse estrictamente a la legalidad y a los principios materiales que la informan.

Cabe mencionar que, en los casos en que no se contemple un procedimiento especial para estos efectos, o existan vacíos en su regulación, es plenamente aplicable la Ley N° 19.880 de bases de los procedimientos administrativos, que a juicio del TC contempla un verdadero “debido proceso administrativo” y que tiene aplicación supletoria en los procedimientos administrativos sancionadores.

10. En lo que dice relación con los principios procedimentales, la jurisprudencia de nuestro TC ha sido constante y uniforme en cuanto a hacer aplicable el derecho a la defensa jurídica y lo ha puesto de relieve en el marco del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración.

Así, ha entendido que nuestra Constitución ampara el derecho a tener la oportunidad de defenderse de los cargos formulados por una autoridad administrativa, el que ha de poder ejercerse en todos y cada uno de los estadios del procedimiento, exigencia que se entiende cumplida en concreto, con la existencia de una audiencia previa del afectado.

11. En cuanto a los derechos a un justo y racional procedimiento, si bien, en principio se circunscribe la exigencia de un debido proceso al ejercicio de la función jurisdiccional, luego se ha independiza, para hacerla también reclamable al ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración.

A lo largo del examen de la jurisprudencia del TC en la materia podemos destacar como manifestaciones de un justo y racional procedimiento, entre otras: el oportuno conocimiento de la acción, la existencia de un debido emplazamiento, el establecimiento de plazo de investigación, la determinación

de la oportunidad y número de veces que determinadas medidas pueden decretarse y realizarse, la asistencia de abogado defensor, la bilateralidad de la audiencia, la posibilidad de aportación de pruebas pertinentes, y el derecho a impugnar lo resuelto, mediante recursos ordinarios o especiales.

12. En cuanto al derecho a la presunción de inocencia, ha sido plenamente reconocido como aplicable en materia de sanciones administrativas, no obstante su configuración se encuentra de alguna forma malentendida por nuestro Tribunal, puesto que el contenido de la misma implica, en esencia, que se precisa que sea la Administración quien rinda prueba de cargo para destruir la presunción de inocencia, y con ello poder castiga y no a la inversa, como sugiere el TC.

Sin embargo, igualmente su consideración puede considerarse como un avance en la materia, otorgando mayor eficacia a las garantías que asisten a los administrados en un procedimiento administrativo sancionador.

13. En lo relativo a la tutela judicial efectiva y el derecho de acceso a la justicia, nos encontramos con que nuestro TC lo concibe como un derecho que aunque no esté designado expresamente en la Constitución, se entiende como anterior a todos los demás y presupuesto necesario de todos ellos.

Precisamente atendiendo a esto último, y de acuerdo con lo que ya hemos analizado, la jurisprudencia constitucional ha sido constante y uniforme en orden a establecer que el estatuto constitucional consagrado en el artículo 19 N° 3 de la Constitución es aplicable al ámbito de la potestad sancionadora administrativa, comenzando con la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos. Ello se ve reafirmado en el artículo 38 inciso 2° de la Carta Fundamental.

En definitiva, al igual que en todo acto de la Administración, las sanciones por ella impuestas son reclamables ante el órgano jurisdiccional competente quien tiene la facultad de ejercer un control sobre la decisión que implique una afectación a los derechos de naturaleza sancionatoria. Esto es especialmente importante en este ámbito, pues le otorga al particular la posibilidad de que la sanción que le ha sido impuesta sea posteriormente revisada ante un órgano distinto, que además ejerce sus funciones basadas en los principios de la imparcialidad e independencia.

Éste constituye el último límite en el ejercicio de la potestad punitiva de la Administración.

14. Finalmente encontramos abundante jurisprudencia que dice relación con la posibilidad de afectación de las garantías de tutela judicial efectiva y acceso a la justicia, derivada de la existencia de la institución denominada “*solve et repete*”.

Dicha institución ha tenido una larga evolución en la jurisprudencia de nues-

tro TC, que inicia con entenderla como plenamente constitucional, pasando por cuestionar su conformidad con los derechos que la Constitución establece y finalmente llegando a declarar su inconstitucionalidad en un caso concreto. Esto último nos da cuenta de que nuestro TC no se pronuncia acerca de la esencia misma de tal institución, es decir, no establece que la misma sea inconstitucional *per se*, sino que, simplemente, en tal caso, llega a serlo, no ocurriendo lo mismo, en principio, en los demás cuerpos legales en que ella se contemple. En consecuencia, esta institución sigue vigente para los demás casos.

Como es posible apreciar, en nuestro país contamos con una nutrida jurisprudencia constitucional en cuanto a sanciones administrativas se refiere. Si bien, en muchos casos hay aspectos que aún no se ha delimitado adecuadamente, sí constituyen puntos de partida importantes para la construcción de una teoría acerca de la potestad punitiva de la Administración.

Lo esencial, a nuestro parecer, es tener siempre en consideración que estamos ante un Estado de Derecho, en que resulta fundamental velar por el debido respeto a los derechos fundamentales de las personas. Ello es especialmente importante de observar en éste ámbito, en el que eventualmente su ejercicio implicará la afectación de los mismos.

# BIBLIOGRAFÍA

---

## Literatura: Monografías/ Artículos de Revista

- AGUERREA MELLA, PEDRO. *El estatuto constitucional de las penas. Su aplicación a las sanciones administrativas conforme a los antecedentes de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución*, en Conferencias Santo Tomás de Aquino, Sanciones Administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo (Santiago, Academia de Derecho, Universidad Santo Tomás, 2005), pp. 51-62.
- AGUERREA MELLA, PEDRO. *Límites procesales a las potestades sancionadoras de la Administración en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, en Conferencias Santo Tomás de Aquino, Sanciones Administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo (Santiago, Academia de Derecho, Universidad Santo Tomás, 2005), pp. 73-96.
- ALCALDE RODRÍGUEZ, ENRIQUE. *Aplicación de los principios de tipicidad, culpabilidad y proporcionalidad en la infracción administrativa*, en Revista Actualidad Jurídica, Universidad del Desarrollo, N° 24, 2011, pp. 69-84.
- ALCALDE RODRÍGUEZ, ENRIQUE. *Bienes jurídicos protegidos y potestad sancionadora de la Administración*, en Conferencias Santo Tomás de Aquino, Sanciones Administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo (Santiago, Academia de Derecho, Universidad Santo Tomás, 2005), pp. 63-71.
- ALCALDE RODRÍGUEZ, ENRIQUE. *Los principios generales del derecho. Su función de garantía en el derecho público y privado chileno* (1ª edición, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2003).
- ARÓSTICA MALDONADO, IVÁN. *Algunos problemas de Derecho Administrativo Penal*, en Revista de Derecho, Universidad de Concepción, N° 182 (1987), pp. 71-81.
- ARÓSTICA MALDONADO, IVÁN. *El derecho administrativo sancionador y la proporcionalidad de los actos administrativos (un asunto de justicia distributiva)*, en Revista de Derecho y Jurisprudencia, 84 (1987), sección Derecho, pp. 109-125.
- ARÓSTICA MALDONADO, IVÁN. *Sanciones Administrativas y prescripción*, en Conferencias Santo Tomás de Aquino, Sanciones Administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo (Santiago, Academia de Derecho, Universidad Santo Tomás, 2005), pp. 119-126.

- ARÓSTICA MALDONADO, IVÁN. *Un lustro de sanciones administrativas*, en Revista de Derecho Público, N° 50 (1991), pp. 173-195.
- BERMÚDEZ SOTO, JORGE. *Derecho Administrativo General* (2ª edición, Santiago, Editorial Legal Publishing, 2011).
- BERMÚDEZ SOTO, JORGE. *Elementos para definir las sanciones administrativas*, en Revista Chilena de Derecho, Número especial (1998), Actas de las XXIX Jornadas chilenas de derecho público, Facultad de Derecho, P. Universidad Católica de Chile, pp. 323-334.
- BOETTIGER PHILIPPS, CAMILA. *El derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, en Revista Actualidad Jurídica, Universidad del Desarrollo, N° 20, 2009, T. II, p. 577-596.
- BORDALÍ SALAMANCA, ANDRÉS; FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS. *Estudios de justicia administrativa* (1ª edición, Santiago, Editorial Legal Publishing, 2008).
- CAMACHO CÉPEDA, GALDYS. *La legitimidad de la Potestad Administrativa Sancionadora*, en Revista de Derecho Público, vol. 69, pp. 9-23.
- CORDERO QUINZACARA, EDUARDO. *Bases para el estudio de las sanciones administrativas*, Material de clases.
- CORDERO QUINZACARA, EDUARDO. *Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilena* (trabajo inédito, parte de una investigación financiada por FONDECYT referida al proyecto “Fundamentos y principios de la potestad sancionadora de la Administración del Estado en el Derecho chileno” N° 1110791).
- CORDERO QUINZACARA, EDUARDO. *El Derecho Administrativo Sancionador y su relación con el Derecho Penal* (trabajo inédito, parte de una investigación financiada por FONDECYT referida al proyecto “Fundamentos y principios de la potestad sancionadora de la Administración del Estado en el Derecho chileno” N° 1110791).
- CURY URZÚA, ENRIQUE. *Contribución político-criminal al estudio de los delitos funcionarios (descriminalización y administrativización)*, en Revista Chilena de Derecho, vol. 13 N° 2 (1986), pp. 295-304.
- CURY URZÚA, ENRIQUE. *Derecho Penal. Parte general* (8ª edición, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005).
- ETCHEBERRY ORTHÚSTEGUI, ALFREDO. *Derecho Penal* (3ª edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1998), II.
- EVANS ESPÍNEIRA, EUGENIO. *La sanción administrativa y la regulación de las actividades económicas. Efectos de un cambio en la jurisprudencia constitucional*, ponencia en XXXVI Jornadas chilenas de Derecho Público, Universidad de Chile, 2006.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. *El problema jurídico de las sanciones administrativas*, en s. Revista Española de Derecho Administrativo, N° 10 (1976), pp. 399-430.
- NAVARRO BELTRÁN, ENRIQUE. *Notas sobre potestad sancionatoria de la Autoridad Administrativa y Principio de Legalidad*, en Revista de Derecho Público, 67 (2005), pp. 118 y ss.

- NIETO, ALEJANDRO. *Derecho Administrativo Sancionador* (3ª edición, Madrid, Editorial Tecnos, 2002).
- NOVOA MONREAL, EDUARDO. *Curso de Derecho Penal chileno, Parte general* (3ª edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2005) T. I.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO. *Derecho Administrativo* (Barcelona, Editorial Ariel, 2003).
- POLITOFF; MATUS; RAMÍREZ. *Lecciones de Derecho Penal Chileno, Parte General* (2ª edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2004).
- REBOLLO PUIG; IZQUIERDO CARRASCO; ALARCÓN SOTOMAYOR; BUENO ARMIJO. *Panorama del Derecho Administrativo Sancionador en España*, en Revista Estudios Socio-jurídicos, enero/junio, vol. 7, Número 001, Universidad del Rosario, Bogotá Colombia, pp. 23-74 (2005).
- RODRÍGUEZ COLLAO, LUIS; OSSANDÓN WIDOW, M. MAGDALENA. *Apuntes de Derecho Penal I*, Escuela de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2009.
- RODRÍGUEZ COLLAO, LUIS. *Bases para distinguir entre infracciones criminales y administrativas*, en Revista de Derecho, P. Universidad Católica de Valparaíso, vol. XI (1987), pp. 117-163.
- ROMÁN CORDERO, CRISTIAN. *Derecho Administrativo sancionador: “¿Ser o no ser? He ahí el dilema”*, en Pantoja Bauzá, Rolando (coord.), *Derecho Administrativo: 120 años de cátedra* (1ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2008), pp. 107-141.
- ROMÁN CORDERO, CRISTIAN. *El castigo en el Derecho Administrativo*, en Revista de Derecho y Humanidades, N° 16 vol. 1, 2010, pp. 155-171.
- ROMÁN CORDERO, CRISTIAN. *Los principios del derecho administrativo sancionador*, en Revista de Derecho Público, vol. 69, Tomo II, (2007), pp. 25-35.
- SOTO KLOSS, EDUARDO. *La impugnación de sanciones administrativas y en derecho fundamental de acceso a la justicia: el “solve et repete” y el Estado de Derecho*, en Conferencias Santo Tomás, Sanciones Administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo (Santiago, Academia de Derecho, Universidad Santo Tomás, 2005), pp. 97-117.
- SOTO KLOSS, EDUARDO. *La potestad sancionadora de la Administración, en Boletín de Investigaciones*, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Chile N° 44-45 (1970-80) pp. 95-103.
- SOTO KLOSS, EDUARDO. *La potestad sancionadora de la Administración ¿Se adecua a la Constitución?*, en Conferencias Santo Tomás de Aquino, Sanciones Administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo (Santiago, Academia de Derecho, Universidad Santo Tomás, 2005), p. 29-49.
- VAN WEEZEL, ALEX. *La garantía de tipicidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (1ª edición, Santiago, Editorial Legal Publishing, 2011).
- VERGARA BLANCO, ALEJANDRO. *Esquema de los principios del Derecho Administrativo Sancionador*, en Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte, Coquimbo, vol. 11 N° 2 (2004), pp. 137-147.

**Jurisprudencia:**

Para la realización de este trabajo se recurrió constantemente a la revisión de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional contenidos en su página web [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl).

Además, se utilizó de referencia la Recopilación de jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1981-2011, Cuadernos del Tribunal Constitucional Número 45, año 2011), editada por Enrique Navarro Beltrán y Carlos Carmona Santander.



