



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

FACULTAD DE DERECHO

PROGRAMA DE MAGÍSTER EN DERECHO

TESIS PARA OPTAR AL GRADO MAGÍSTER EN DERECHO CON MENCIÓN EN
DERECHO REGULATORIO POR LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

***“EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO:
ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS DE TELECOMUNICACIONES,
SANITARIO Y ELÉCTRICO “***

PROFESOR GUÍA: SR. JOSÉ LUIS LARA ARROYO.

ALUMNO: SRTA. DANIELA PAREDES HURTADO.

SANTIAGO, DICIEMBRE, 2013.

ÍNDICE

PRÓLOGO	
INTRODUCCIÓN	4

CAPÍTULO I

EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

I.	GENERALIDADES Y PRINCIPIOS RECTORES	8
----	-------------------------------------	---

CAPÍTULO II

EL DEBIDO PROCESO

I.	NOCIONES GENERALES	17
II.	PRINCIPIOS DEL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO	20

CAPÍTULO III

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

I.	CONCEPTOS GENERALES	29
	A. TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL	32
	B. TRATAMIENTO DOCTRINAL	34
II.	SANCIONES ADMINISTRATIVAS	35
III.	POTESTAD SANCIONADORA EN EL DEBIDO PROCESO	37

CAPÍTULO IV

EL CUMPLIMIENTO DEL DEBIDO PROCESO EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES

I.	EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O LEGALIDAD	39
II.	ANÁLISIS DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES	43
	A. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN EL SECTOR DE	

TELECOMUNICACIONES	43
B. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN EL SECTOR ELÉCTRICO	50
C. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN EL SECTOR SANITARIO	60
CONCLUSIONES GENERALES	66
BIBLIOGRAFÍA CITADA	72

INTRODUCCIÓN

“El proceso, como también el procedimiento, son instrumentos al servicio del hombre para alcanzar la paz social en justicia”¹

En nuestro ordenamiento jurídico el proceso se entiende como *“aquel mecanismo de composición o prevención de conflictos por medio del cual las partes en disputa someten su pretensión o sus intereses contrapuestos a la decisión de un tercero”²*. En caso que este tercero sea un tribunal establecido por la ley se trata de un proceso judicial, pero si no es así, se podría estar frente a un proceso administrativo o de otro tipo.

Esta diversidad, justamente, constituye uno de los desafíos modernos, cual es hacer frente a los numerosos procesos, abocándose este trabajo a los administrativos, a los cuales se someten los distintos órganos de la Administración del Estado y las personas o instituciones bajo regulación de ésta. Sin embargo, esto no implica que no exista cierta uniformidad básica, dado que todas estas regulaciones sectoriales deben sujetarse a una serie de principios, estándares, instituciones y derechos procedimentales de naturaleza común que aseguran al ciudadano una igualitaria protección de sus derechos ante las distintas autoridades administrativas³. De esta forma, independiente del tipo de proceso del cual se trate todos deben apuntar hacia un mismo objetivo, cual es encontrarse al servicio de la persona humana para lograr la antes referida ‘paz social en justicia’.

Uno de estos principios básicos lo constituye el ‘debido proceso’, profundamente arraigado indistintamente en diferentes sistemas jurídicos. En efecto, consiste en un principio general del Derecho y un imperativo que inspira el ordenamiento jurídico completo, coadyuvando con la creación, interpretación, aplicación e integración de las normas. Pero además, es una garantía constitucional, que actúa como un mecanismo de protección y aseguramiento de la realización de los derechos y que se traduce en un derecho fundamental de carácter instrumental, dado que permite dar supremacía a la dignidad del hombre, dar un valor superior a la justicia y asegurar la supervivencia justa y pacífica de los seres humanos en sociedad⁴.

¹ BUSTAMANTE (2001) p. 179.

² *Ibíd.* p. 176.

³ JARA (2008) p. 288.

⁴ BUSTAMANTE (2001) pp. 218-225.

Los alcances de este concepto son amplios, dado que abarcan el acceso, inicio, desarrollo y conclusión del proceso, así como sus decisiones para que éstas sean objetivas y justas, de allí que se habla del ‘derecho fundamental a un proceso justo’ o ‘derecho fundamental al debido proceso’. Por consiguiente, los elementos que lo componen -en términos generales y según la doctrina nacional- son los derechos de acción, a la tutela judicial efectiva, a publicidad del juicio, a que la resolución sea motivada, a un abogado, a información sobre la acusación, a impugnar, a prueba, a la eficacia de las decisiones y a que éstas se den dentro de un plazo razonable y que sean objetivas y materialmente justas.

No obstante toda la relevancia e implicancias de esta institución, nuestra Constitución Política no se refiere a los términos de tutela judicial ni debido proceso⁵, como tampoco lo hacen los tratados internacionales. De hecho, no se reconoce formalmente el ‘Derecho a la tutela judicial’, ‘Derecho a accionar ante los tribunales de justicia’ o ‘Derecho a ser oído por un tribunal de justicia’, como sí lo hacen otras Constituciones. Lo único que existiría en Chile, según se ha sostenido por parte de la doctrina nacional, es un reconocimiento tácito al ‘Derecho a la acción o a la tutela judicial’, esto haciendo una interpretación histórica y sistemática del artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental y de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos⁶.

Sobre el particular, cabe especificar que este ‘derecho a la tutela judicial’ significa que todo ciudadano que sufra una vulneración o afectación en sus derechos podrá siempre recurrir a los tribunales que establece la ley para pedir su tutela, sea quien sea infrinja dichos derechos. Pero además, este proceso deberá respetar ciertos cánones, como que el tribunal no sea cualquiera, sino uno independiente, imparcial y competente conforme a la ley⁷.

En este contexto, es necesario que todo acto de la Administración obedezca a un fundamento y justificación de hecho para no ser tildado de arbitrario e ilegal. En efecto, dicho sustento fáctico es especialmente exigible tratándose de actos decisorios o que expresan una voluntad, dado que al hacer un juicio de realidad se debe indagar en el motivo que condujo a sancionar o negar la absolución, es decir, la motivación⁸.

De igual modo es fundamental que todo órgano administrativo sea probo, razonable e imparcial al tomar sus decisiones. Es decir, las decisiones deben ser adoptadas mediante un

⁵ Para efectos de la presente investigación se usarán como términos equivalentes tutela judicial y debido proceso, sin perjuicio, de la distinción que hace parte de la doctrina. Véase BORDALI y FERRADA (2008).

⁶ BORDALI y FERRADA (2008) pp. 138-139.

⁷ Ibíd. p. 145.

⁸ ARÓSTICA (2012) p. 233-234.

acto fundado en hechos verdaderos y ciertos y justificado por hechos relevantes y significativos. Además, la aplicación de las sanciones debe ser resultado de un procedimiento e investigación racionales y justos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 19 N° 3, inciso 6° de la Carta Política.

Por otro lado, además de este avance en la tutela de todas las garantías que conforman el debido proceso, es necesario hacer un repaso sobre la evolución que ha experimentado la propia actividad administrativa, la cual ha tenido que ir adaptándose a las necesidades actuales de nuestra sociedad.

Así entonces, y tal como lo ha manifestado la profesora Gladys CAMACHO⁹, la servicialidad del Estado ha tenido que ir transformándose o reenfocándose a un rol más bien garantista de los usuarios, asegurando las reglas del juego tanto en lo social como en lo económico, todo lo cual acentúa fuertemente su función reguladora. Junto con lo anterior también se han visto reforzados los poderes públicos relacionados con la regulación, intervención y control sobre las actividades y los operadores que asumen en reemplazo del Estado la organización y gestión de los servicios de utilidad pública, antes generalmente bajo monopolio del Estado. En efecto, tratándose de los servicios descritos, por su naturaleza esencial para el buen funcionamiento de la sociedad, como son la energía, las telecomunicaciones y el agua, han llevado al Constituyente a preocuparse de resguardar el servicio imponiendo una serie de sanciones o multas a los incumplimientos de las exigencias legales, esto dado la gravedad de las infracciones, los que pueden producir daños a la salud, a la economía del país, al abastecimiento, al orden público, o incluso, a la seguridad nacional.

En virtud de lo anterior, la regulación y la intervención administrativa en estas actividades son particularmente intensas e incisivas, por lo tanto, incluyen facultades sancionadoras como instrumento para cautelar el cumplimiento de las obligaciones generales y especiales que se imponen a sus operadores¹⁰. Estas sanciones administrativas que impone la Administración como consecuencia de sus potestades ordenadoras, de orden público o de policía que despliega en los diversos sectores de la actividad administrativa y que afectan la

⁹ CAMACHO (2007) p. 10.

¹⁰ El profesor Jaime JARA denomina este proceso como una “privatización” de los servicios públicos y el consecuente abandono por parte Estado de diversas actividades económicas y sociales, produciéndose un desplazamiento de su rol hacia la regulación y supervisión de actividades de interés público, pero desplegadas por sujetos privados. En JARA (2009) p. 1.

libertad y propiedad de las personas, es lo que ha generado por mucho tiempo discusiones sobre su legitimidad¹¹.

Frente a este escenario, surgen naturalmente una serie de reflexiones, discusiones e interpretaciones contradictorias que se buscarán desarrollar en esta investigación.

En el capítulo I de este estudio se revisarán los principios del Derecho Administrativo Sancionador. Posteriormente en el capítulo II se ahondará en el concepto de debido proceso, sus principios rectores y los alcances del artículo 19 N° 3 de nuestra Carta Política. En este sentido se examinará el concepto de ‘tribunal’, dado que la mayoría de nuestra doctrina considera que el debido proceso implica respetar el derecho a obtener un acceso a la jurisdicción o tutela efectiva e igualitaria, por parte de “cualquier órgano que ejerza jurisdicción”¹². En seguida, en el capítulo III se abordarán las potestades sancionadoras de la Administración en su vertiente correctiva, esto es, aquella dirigida a los particulares, mientras que se dejará de lado la vertiente disciplinaria, correspondiente a la destinada al personal que presta servicios para la Administración en calidad de funcionario público. Asimismo, se describirá su tratamiento jurisprudencia y doctrinal y el concepto de sanciones administrativas. Por último, en el capítulo IV, mediante un análisis de legalidad, se emprenderá un estudio sobre si los procedimientos sancionadores relacionados con los servicios fundamentales -a saber, telecomunicaciones, eléctrico y sanitario- cumplen a cabalidad o no con los estándares del debido proceso, confrontando jurisprudencia judicial y jurisprudencia administrativa.

¹¹ CAMACHO (2007) p. 12.

¹² En este sentido lo plantean don Humberto NOGUEIRA y en forma similar don José Luis CEA. Este último autor considera parte del debido proceso principalmente a la publicidad de los actos jurisdiccionales, el derecho a la acción, el derecho a defensa, el derecho a la producción libre de pruebas, la bilateralidad de la audiencia, el cumplimiento de los plazos y la fundamentación adecuada de los fallos.

CAPÍTULO I

EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

*“La injusticia empieza con la arbitrariedad en
la persecución”¹³*

I. GENERALIDADES Y PRINCIPIOS RECTORES

El Derecho Administrativo Sancionador regula el ejercicio de las potestades sancionadoras por parte de la Administración Pública.

Según parte de la doctrina se trata de una rama del Derecho Público, específicamente del Derecho Administrativo, cuyo objeto es la protección del interés público. Consiguientemente, sostienen que las sanciones administrativa y penales son distintas. Otros autores, en cambio, postulan la idea de que constituye una rama del Derecho Penal, dado que son manifestaciones de un mismo y único *‘Ius Puniendi’* estatal y porque las penas y las sanciones administrativas comparten una identidad ontológica.

Al margen de la discusión sobre la naturaleza de este Derecho, todos convienen en que deben existir ciertos límites y directrices que informen la actuación de la Administración Pública al momento de sancionar. De esta manera se han formulado principios del Derecho Administrativo Sancionador que determinan los términos en los que su actividad debe desarrollarse legítimamente, es decir, con arreglo al Ordenamiento Jurídico, siendo los que se analizarán a continuación:

1.- Principio de juridicidad:

Actualmente se encuentra consagrado en los artículos 6º y 7º de la Carta Fundamental y se define según el profesor Eduardo SOTO KLOSS como *“la sujeción plena e integral a derecho de los órganos del Estado tanto en su ser como en su obrar”*. Constituye un principio de operatividad de los órganos de la Administración, los cuales deben cumplir con la previa investidura legal, actuando dentro de su competencia otorgada por la ley y procurando siempre el bien común. A su turno, el académico Jorge BERMÚDEZ ha señalado que la potestad sancionadora está

¹³ NIETO (1993) p. 23.

relacionada íntimamente con el principio de juridicidad, dado que ésta está integrada por dos elementos materiales -infracción y sanción- y uno formal -procedimiento- y solo podrá ser ejercida por aquellos órganos que la tengan atribuida expresamente¹⁴.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha determinado que las referencias a la 'ley' en la Norma Constitucional no siempre exigen que éste sea el texto que agote la materia. En efecto, ha entendido que la Constitución establece que, en ciertos casos, la regulación de algunas materias por parte del legislador no debe tener la misma amplitud y profundidad que otras. Sin embargo, respecto de los derechos calificados como 'fundamentales' sólo se permite que sea la ley la que pueda establecer límites o regulaciones, existiendo un mandato expreso y restrictivo otorgado por la Carta Política al legislador para complementar, regular, limitar o restringir tales derechos e imponer obligaciones a su respecto. En este sentido, las normas legales que se dicten no pueden afectar los derechos en su esencia ni significar obstáculos que impidan su libre ejercicio. Luego, las disposiciones que dicte el legislador que afecten estos derechos fundamentales deben reunir dos condiciones fundamentales: Determinación, en cuanto se señalen expresamente los derechos que pueden ser afectados, y especificidad, en relación a que indiquen precisamente las medidas especiales que pueden ser adoptadas con dicha finalidad¹⁵.

Asimismo, en su vertiente de **principio de reserva legal** supone que la norma creadora de sanciones administrativas debe ser de rango legal¹⁶, que las sanciones proceden sólo por la comisión de infracciones legales y que éstas últimas deben tener expresamente señalada por la ley una sanción. Aquí cobra importancia la colaboración reglamentaria, la cual, sin embargo, se encuentra condicionada a no constituir nuevas sanciones ni alterar la naturaleza o límites contemplados en la ley¹⁷, como lo veremos en el siguiente principio. En palabras de la académica Gladys CAMACHO, se delimita constitucionalmente un campo exclusivo de regulación normativa que está confiado al poder legislador.

Este principio, concordado con el **principio de la primacía de la ley**, que expresa superioridad jerárquica de la norma legal respecto de los productos normativos de la Administración, permite concluir que la Administración está especialmente subordinada a la ley en sentido formal. El fundamento de esta reserva legal es justamente garantizar que aquellas

¹⁴ BERMÚDEZ (1998) p. 329. Véase también NIETO (1993).

¹⁵ STTC Rol N° 325 (2001): Considerando 40°.

¹⁶ ROMÁN (2010) p. 165. Véase también NIETO (1993) y BERMÚDEZ (2012).

¹⁷ BERMÚDEZ (1998) pp. 330-332.

cuestiones esenciales que la Constitución designa, sean resueltas a través del procedimiento legislativo, lo que asegura una mayor transparencia y ponderación de los derechos de los ciudadanos que pudieren ser afectados.

2.- Principio de tipicidad: El profesor Enrique ALCALDE postula que, conforme a la fórmula de MAURACH, puede resumirse en el axioma *‘nullum crimen nulla poena sine lege praevia, scripta, stricta y certa’*. *‘Praevia’* en términos de impedir que se sancione por un hecho que no se encuentre tipificado al tiempo de verificarse la infracción; *‘scripta’* por cuanto supone que la tipificación de la conducta ilícita se contenga en una norma de rango legal; *‘stricta’* en el sentido de prohibir la aplicación de la analogía; y *‘certa’* de modo que debe cumplirse con el mandato de determinación en la descripción de la conducta¹⁸.

Por lo tanto, este principio obliga a que las sanciones administrativas que se impongan estén predeterminadas expresamente en la ley, en cuanto delimitadas y a su contenido. Al contrario *sensu*, se excluye cualquier aplicación de sanciones por analogía -lo cual nos parece muy lógico considerando que ello iría en contra del debido proceso¹⁹-, como también, fórmulas genéricas, abiertas o indeterminadas de infracción, denominadas *‘leyes penales en blanco’*²⁰.

El Tribunal Constitucional ha señalado a este respecto 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 con la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta”*. A su vez agrega 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”*²¹, esto significa que solo la ley puede establecer delitos y sus penas.

Además, considerando que la Constitución Política radica en la figura del Presidente de la República la capacidad reglamentaria sobre todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal -sin perjuicio de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes- en ningún caso puede establecer delitos, ni de ahí derivarse penas. Es decir, la potestad sancionatoria de la Administración solo puede ser ejercida cuando haya sido atribuida por una norma de rango legal. Así pues, ha sido la propia

¹⁸ ALCALDE (2011) pp. 71-72. Véase también VERGARA (2004) p. 141, NIETO (1993), VAN WEEZEL (2011) y SALINAS (2010).

¹⁹ BERMÚDEZ (1998) pp. 332-333.

²⁰ VERGARA (2004) p. 141.

²¹ STTC Rol N° 244 (1996): Considerandos 10° y 12°.

realidad la que impide que todos los ámbitos en los que se hace presente la Administración se encuentren regulados por la ley.

3.- Principio de igualdad (artículos 1° y 19 N°s 2, 9, 18 y 20 de la Constitución): Según el Tribunal Constitucional consiste en “*que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes. No se trata, por consiguiente, de una igualdad absoluta sino que ha de aplicarse la ley en cada caso conforme a las diferencias constitutivas del mismo. La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentren en la misma condición*”²². En otras palabras, este principio permite exigir coherencia y razonabilidad a las decisiones de la Administración, y en consecuencia, fundamentar y justificar adecuadamente los cambios de criterio²³.

4.- Principio de respeto a la libertad individual (artículos 1° y 19 N° 2 de la Constitución): Se trata de un valor fundamental que requiere de habilitaciones exigentes para intervenirlo, en cuanto deben tener una clara justificación, ser proporcionados al fin que persiguen y deben interpretarse restrictivamente y no de forma extensiva ni analógica.

En definitiva, se protege no una libertad ilimitada, sino una que admite una configuración legítima, regulada por normas legales²⁴.

5.- Principio de servicialidad (artículos 1° inciso cuarto de la Constitución y 3° de la Ley N° 18.575): Este principio se construye sobre la base de la persona humana, cuya libertad y dignidad configuran derechos fundamentales a cuyo servicio el constituyente dispone que ha de estar el Estado y el instrumento de gobierno y administración identificado como la Administración Pública. De esta manera, el Estado tiene un carácter instrumental, es decir, es un medio para el perfeccionamiento de la persona humana y un mecanismo para la satisfacción de las necesidades públicas, procurando siempre la materialización del bien común. Así, el bien común se constituye como un deber jurídico del Estado y su Administración, el que requiere no solamente de la actuación de los anteriores sino que también de sus integrantes generándose la necesidad de una mutua colaboración entre individuos y Estado²⁵.

En resumen, tanto el Estado como la Administración, asumen el deber de promover, proteger y perfeccionar ciertos valores, tales como la libertad, igualdad, justicia, familia,

²² STTC Rol N° 2.104 (2011): Considerando 28°; STTC Rol N° 1254 (2008): Considerando 46°.

²³ Véase MORALES (2006), CORREA (2011), FERNANDEZ (2001) y FIAMMA (1980).

²⁴ Véase CAMACHO (2008) y CAMBOT (1996).

²⁵ Véase SOTO KLOSS (1995) y SILVA (1995).

participación, integración armónica, seguridad nacional, orden, salud, educación, trabajo, medio ambiente, etc.

6.- Principio de probidad administrativa (artículos 8° de la Constitución y 13°, 52° y siguientes de la Ley N° 18.575): Consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular. Por lo tanto, se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas, en lo razonable e imparcial de sus decisiones, en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones, en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos, en el cumplimiento de sus funciones legales y en el acceso ciudadano a la información administrativa.

Los responsables de fiscalizar su cumplimiento son las reparticiones de control interno de los órganos administrativos y la Contraloría General. Los instrumentos que lo garantizan y que actúan como medidas preventivas son las inhabilidades para ingresar a la Administración, mientras que lo hacen como medidas represivas, las incompatibilidades o prohibiciones y las declaraciones de intereses y patrimonio²⁶.

De este principio dependen otros, como la publicidad y transparencia, la imparcialidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la abstención y la eficacia y eficiencia.

7.- Principio de razonabilidad (artículos 53° de la Ley N° 18.575 y 11° y 41° de la Ley N° 19.880): De acuerdo a la Real Academia Española (en adelante RAE) lo razonable es lo “*Arreglado, justo, conforme a razón*”. Consecuente con lo anterior, este principio consiste en el empleo de medio idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar una gestión eficiente y eficaz, como expresar los antecedentes de hecho y de las razones jurídicas que se tuvieron en consideración por parte de la Administración para tomar una decisión. Constituye además, el correlato natural del principio de igualdad ante la ley y expresa la inadmisibilidad de la arbitrariedad, dado que ésta supone el quebrantamiento del Derecho. Para asegurar la racionalidad de las decisiones administrativas está orientado justamente el procedimiento administrativo, dado que es necesario expresar las razones de estas decisiones para así permitir el control de las mismas. Ya no basta con solo invocar la norma atributiva de la competencia o de la potestad que se ejerce, y así lo reza el Art. 11° de la Ley 19.880, “*los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en los actos que afectaren los derechos de los particulares, sean que los*

²⁶ Véase BARRA (2007a), (2007b) y (2009), MENDOZA (2004), BATES (2002) y HUIDOBRO (2004).

limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos”.

A mayor abundamiento, el artículo 41 inciso 4º del mismo texto legal dispone que las resoluciones contendrán la decisión fundada, expresarán los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno²⁷.

8.- Principio de proporcionalidad: Relacionado con el anterior, tiene un amplio campo de aplicación pero su funcionalidad destaca especialmente en el control de las actuaciones administrativas interventoras y sancionadoras.

Según la RAE define proporcionalidad como “*Conformidad o proporción de unas partes con el todo o de cosas relacionadas entre sí*”. De esta forma este principio alude a la adecuación cuantitativa entre la satisfacción de la finalidad pública perseguida y el contenido y el alcance de la decisión administrativa adoptada para tal efecto. Esta adecuación se logra a través de la idónea ponderación de los medios a emplear, procurando utilizar las medidas menos restrictivas a la libertad de los particulares afectados (principio *favor libertatis*).

En palabras del profesor Alejandro VERGARA, este principio supone una correspondencia entre la infracción y la sanción impuesta, imponiendo criterios de graduación de las sanciones, basados y derivados de otros principios, como la intencionalidad, la reiteración, los perjuicios causados, la reincidencia en la misma sanción, entre otros²⁸. A su turno, el académico Enrique ALCALDE destaca que el fin de este principio es impedir que la ley autorice y que luego la autoridad tome medidas innecesarias y excesivas. Por tanto, este principio exige que sea tomado en consideración en dos momentos claves, primeramente por el legislador al establecer el marco sancionador, y luego cuando la autoridad administrativa tiene que fijar la sanción concreta dentro del marco legal²⁹.

9.- Principios de eficacia y eficiencia (Art. 3 y 4º de la Ley 18.575): La RAE define eficacia como “Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera” y eficiencia como “*Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado*”. Para las ciencias de la administración estos principios se cumplen al alcanzar las metas propuestas con los mejores medios, a menor costo y menor esfuerzo.

²⁷ Véase BAZAN (1991), HARO (2001) y MARTINEZ y ZUÑIGA (2011) ,

²⁸ VERGARA (2004) p. 144.

²⁹ Véase ALCALDE (2011) y ARÓSTICA (1989).

Relacionado con estos principios se encuentra el de oportunidad que se refiere a la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, es decir, apunta a las actuaciones administrativas, mientras que los principios anteriores se predicen de los fines y objetivos.

En resumen, de acuerdo a lo establecido en este principio junto con los anteriores, las decisiones administrativas deberán contener todo lo necesario para lograr su fin pero al mismo tiempo solo contener lo suficiente para obtener este objetivo³⁰.

10.- Principio de inocencia: Consagrado en el artículo 19 N° 3 inciso 7° de la Constitución implica sancionar exclusivamente a quien pueda serle dirigido un reproche de carácter personal fundado en que, hallándose en situación de comprender lo injusto de su actuar y de adecuar su comportamiento al orden jurídico, actúa no obstante en contra de sus prescripciones. Esto se relaciona con la responsabilidad subjetiva, en cuanto nuestra jurisprudencia reciente ha señalado, respecto de los sujetos pasivos de las penas que impone la Administración, que únicamente pueden serlo quienes aparezcan como directa y personalmente infractores, por lo que se debe excluir toda forma de responsabilidad objetiva o sanción por lo fortuito, exigiéndose la concurrencia de dolo o al menos culpa.

Según el profesor Alejandro VERGARA esta presunción de inocencia tiene rango constitucional no solo para la responsabilidad penal sino para todo tipo de responsabilidad, y en especial, para la responsabilidad sancionatoria administrativa, concluyendo que solo sobre la base de pruebas efectivas -cuyo aporte es de carga de quien acusa- podrá alguien ser acusado y sancionado³¹.

Todo lo anterior se relaciona cercanamente con la **culpabilidad** que se entiende como una atribución personal del delito, es decir, como un reproche que comprende la imputabilidad en sentido estricto o posibilidad de actuar de otro modo, el conocimiento de la antijuridicidad del hecho y la ausencia de causas de exención de responsabilidad³². Por lo tanto, podemos deducir que elementos como el dolo y la culpa son imprescindibles para determinar que una conducta sea relevante para el derecho.

Es útil destacar lo señalado por el profesor Enrique ALCALDE por cuanto la culpabilidad puede ser apreciada bajo dos puntos de vista. Uno es desde el punto de vista cualitativo por cuanto es un requisito para la configuración de la infracción y la aplicación de la sanción, exigiéndose la concurrencia de todos los componentes subjetivos. El segundo es

³⁰ Véase GARDAIS (2001) y CAMACHO (2008).

³¹ VERGARA (2004) pp. 144-145.

³² NIETO (1993) pp. 292-344

desde el punto de vista cuantitativo, en términos de que la culpabilidad permite determinar la medida de la pena, y cumplir así con el principio de proporcionalidad³³.

11.- Prescripción: Es impracticable y atenta contra la seguridad jurídica que una sanción sea perseguible en forma indefinida. Por lo anterior, es que el académico Enrique ALCALDE expresa que si la norma legal que contempla la pena administrativa no ha establecido un término especial para la prescripción de la acción destinada a hacerla efectiva debe aplicarse el que se consagra de manera general para las faltas, es decir, seis meses desde la comisión del hecho infraccional³⁴.

Cabe mencionar que el ‘Proyecto de ley que establece las bases de los procedimientos administrativos sancionatorios y modifica la Ley N° 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral’ que fue archivado en el año 2006, señalaba en su artículo 10° que si no se establecieren plazos de prescripción para las infracciones prescribirían en dos años de cometidas, y las sanciones impuestas, a los 3 años de la notificación del acto sancionatorio firme.

12.- Irretroactividad: Una novedosa jurisprudencia judicial proyecta al campo de las sanciones administrativas el principio de la irretroactividad en materia penal y de la tipicidad legal. La Corte Suprema señala que no podrá atribuírsele efecto retroactivo a una nueva norma dado que se estaría vulnerando la normativa legal y constitucional que consagra el principio jurídico de que las sanciones y la caducidad solo es posible imponerlas o decretarlas cuando estuvieren descritas o contempladas expresamente por una ley promulgada con anterioridad a los hechos que configuran la sanción³⁵.

13.- Non bis in idem: Según este principio se prohíbe que una misma situación pueda ser simultáneamente tratada por órganos estatales distintos, y por tanto, se produzca una duplicidad de sanciones o doble punición. En otras palabras, se busca impedir que un mismo hecho sea considerado a la vez delito penal e ilícito administrativo, o bien, que un mismo hecho personal sea considerado a la vez objeto de dos sanciones de tipo administrativo, y de esta forma, se imposibilita aplicar una nueva sanción por una conducta ya castigada³⁶.

³³ ALCALDE (2011) p. 75. Véase también BERMÚDEZ (2012) y SALINAS (2010)..

³⁴ Véase NIETO (1993), ARÓSTICA (2005) y DIEGO (2008).

³⁵ *Compañía Telefónica Manquehue, Ltda. con Ministro de Transportes y Telecomunicaciones y Subsecretario de Telecomunicaciones* (1991): Considerando 8°. Véase al respecto SACCO (2006), DÍAZ DE VALDÉS (2010) y SALINAS (2010).

³⁶ Véase NIETO (1993), ALCALDE (2002) y SALINAS (2010).

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido que este principio supone que “*nadie puede ser juzgado y/o sancionado dos veces por un mismo hecho*”³⁷ y que “*el principio se traduce en una exclusión de la posibilidad de juzgamiento de un hecho ante la existencia de otro juzgamiento (anterior o simultáneo) relativo al mismo hecho, restricción que se identifica con la institución de la cosa juzgada material o la litis pendencia, cuando el juzgamiento es sucesivo o simultáneo, respectivamente*”³⁸.

A su turno, la Corte Suprema ha manifestado que “*una persona no puede ser procesada ni condenada dos veces por un mismo hecho*”³⁹.

³⁷ STTC Rol N° 2.236 (2012): Considerando 10°.

³⁸ STTC Rol N° 2.236 (2012): Considerando 12°.

³⁹ *Corporación Privada Club Copiapó contra Corte de Apelaciones de Copiapó* (2006): Considerando 7°

CAPÍTULO II

EL DEBIDO PROCESO

“No hay, pues, jurisdicción sin debido proceso, ni hay debido proceso sin derecho a la acción”⁴⁰.

I. NOCIONES GENERALES

Nuestra actual Carta Política de 1980, en su artículo 19 N° 3 inciso sexto señala que *“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”*.

De lo anterior corresponde dilucidar el alcance de la locución *“órgano jurisdiccional”*, advirtiendo que ella no es sinónimo, conforme al artículo 76° inciso primero de nuestra Carta Fundamental, de *“los tribunales establecidos por la ley”* a los cuales corresponde el ejercicio de la función judicial. En sentido orgánico, la función jurisdiccional es la que desempeñan los órganos de las instituciones públicas encargadas, por la Constitución y la ley, de ejercer jurisdicción. Formalmente considerada, es la función cumplida con sujeción al procedimiento contenido en la Constitución y la ley para impartir justicia. En un enfoque sustantivo, consiste en pronunciar y hacer cumplir el Derecho aplicable a los asuntos, generalmente litigiosos, que la Constitución y la ley atribuyen, con el carácter de competencia, a los órganos jurisdiccionales⁴¹. Es necesario puntualizar que la función jurisdiccional tampoco es sinónimo de competencia ni de función judicial⁴².

De este modo, la función jurisdiccional es mucho más amplia y tiene sentido genérico, es servida por todo órgano que ejerza jurisdicción -y no solo por los jueces- y tiene lugar tanto dentro como fuera de un proceso, pero siempre declarando, pronunciando o definiendo, para casos concretos, cual es el Derecho aplicable a un asunto de su competencia, esto a través de un acto de autoridad -sea sentencia, fallo, acuerdo, decreto resolución u otro- el que carece, sin

⁴⁰ SOTO (2005a) p. 108.

⁴¹ CEA (1999) p. 171-173.

⁴² Función judicial es la desempeñada por los jueces en un juicio, es decir, solo por esa especie de órganos estatales dentro de un proceso racional y justo para resolver un pleito entre las partes litigantes, mediante la sentencia respectiva y con recurso a la coacción-imperio si fuese necesario. En FERNANDEZ (2005) p. 74.

embargo, de la facultad de imperio. Por consiguiente, la función judicial envuelve siempre el ejercicio de la función jurisdiccional, pero no viceversa⁴³.

En este contexto, resulta útil precisar que jurisdicción se define por el Tribunal Constitucional como el *“poder-deber que tienen los tribunales para conocer y resolver, por medio del proceso y con efecto de cosa juzgada, los conflictos de intereses de relevancia jurídica que se promuevan en el orden temporal, dentro del territorio de la Republica y en cuya solución les corresponde intervenir”*⁴⁴. Sin embargo, en la historia fidedigna del precepto, se estableció que por órgano que ejerza jurisdicción se entiende a los tribunales administrativos, fiscales, Impuesto Internos, Contraloría General de la Republica, etc. Es decir, todo órgano que tenga facultad para dictar una resolución o fallo⁴⁵.

En este sentido don Enrique EVANS DE LA CUADRA, al comentar la redacción de la disposición que consagra la garantía del debido proceso, expresó en lo pertinente que *“Se trata de un texto aplicable a cualquier autoridad, expresión sinónima de ‘órgano’ en la Constitución, que ejerza jurisdicción, o sea, que deba cumplir funciones o ejercer atribuciones que afecten derechos de las personas. Además, dejamos establecido que la expresión ‘sentencia’ no se refiere exclusivamente a la sentencia judicial, sino a cualquier resolución, ya vimos que de cualquier autoridad, que ejerciendo sus atribuciones afecte derechos constitucionales o legales”*⁴⁶. Más tarde, el mismo autor añade que: *“Cuando las autoridades administrativas dictan resoluciones que afectan derechos de las personas, están ejerciendo un ‘deber’ impuesto por la ley y, por consiguiente, la revisión de sus actos por la autoridad judicial no constituye una violación de ‘derechos’ del administrador, sino una cautela de los derechos de los administrados. El administrador está ejerciendo una función jurisdiccional cuando, por ejemplo, impone sanciones y el reclamo ante la justicia ordinaria no es más que la continuación de ese proceso jurisdiccional ante un órgano de superior jerarquía. Sostener, por tanto, que ‘lo jurisdiccional’ se inicia con la intervención del tribunal ordinario y negar que las autoridades políticas y administrativas son ‘órganos que ejercen jurisdicción’ cuando afectan derechos de las personas, es un grave error que desconoce la letra, el espíritu y la historia del precepto que nos ocupa”*.

Por otro lado, respecto al contenido mismo del debido proceso, la Corte de Apelaciones de Santiago ha establecido, lo cual fue confirmado por la Corte Suprema, que el debido proceso *“comprenderá no solo aquellos elementos que emanan de la propia naturaleza del hombre*

⁴³ CEA (1999) pp. 171-173.

⁴⁴ STTC Rol N° 165 (1993): Considerando 1°.

⁴⁵ Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución (en adelante CENC), sesión 103, p. 14. En FERNANDEZ (2005) p. 76.

⁴⁶ En este mismo sentido se pronuncia la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando -confirmando un criterio anteriormente adoptado- establece que el debido proceso se aplica a todas las decisiones del Estado que afectan derechos de los ciudadanos, sean judiciales o administrativas. Pero a los órganos judiciales se les exigirá un debido proceso procesal con todas las garantías indicadas en el artículo 8° de la Convención, mientras que a los órganos administrativos un debido proceso sustantivo. En *Marcel Claude y otros V.s. Chile* (2006): Capítulo IX.

que son los mínimos y que, en definitiva, consisten en ser oído, en poder recurrir, en la mayoría de las veces a otro tribunal”, sino que también, “elementos entre los cuales ciertamente se incorpora aquel que exige el establecimiento de los tribunales en forma permanente por el legislador y con anterioridad a la iniciación del juicio, el que deberá ser seguido ante un juez imparcial, dentro de un procedimiento contradictorio, bilateral y con igualdad de derechos para las partes, que permite exponer adecuadamente las pretensiones, defensas y oposiciones, en su caso, haciendo posible el ofrecimiento, aceptación y recepción de los medios de prueba en que aquellas se funda, obteniendo una decisión por un juzgador imparcial e independiente”⁴⁷.

Al respecto, el profesor José Luis LARA, establece que los elementos fundantes y constitutivos del debido proceso son el derecho a la acción -impugnabilidad- y el derecho a ser juzgado por tribunales independientes e imparciales establecidos por la ley, erradicando la posibilidad de juzgamiento por comisiones especiales⁴⁸.

El primero de estos elementos articuladores, la **impugnabilidad**, consiste en la posibilidad de recurrir ante el órgano que dictó la decisión o ante su superior jerárquico, tanto en sus diversas etapas individualmente consideradas como en su término. Además, se considera la posibilidad de reclamar ante tribunales de justicia si se considera que se ha incurrido en ilegalidades durante el procedimiento.

El otro elemento, supone el derecho a ser juzgado por **tribunales independientes** establecidos por la ley. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha sentenciado que “*Todo juzgamiento debe emanar de un órgano objetivamente independiente y subjetivamente imparcial, elementos esenciales al debido proceso que consagra toda doctrina procesal contemporánea. Es más, a juicio de este Tribunal, la independencia e imparcialidad del juez no solo son componentes de todo proceso justo y racional, sino que, además, son elementos consustanciales al concepto mismo de tal*”⁴⁹.

II. PRINCIPIOS DEL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

El artículo 19 N° 3 de nuestra Carta Magna separa la garantía del debido proceso con la juridicidad, estableciendo que éste debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado procurando siempre las garantías de un justo y racional procedimiento. De esta manera el debido proceso comprende una serie de garantías mínimas, las cuales constituyen directrices

⁴⁷ *Equifin con Fisco de Chile* (1997): Considerando 4°.

⁴⁸ LARA (2003a) p. 67.

⁴⁹ STTC Rol N° 46 (1987): Considerando 10°.

fundamentales tanto para el legislador como para el administrador, al establecer los procedimientos administrativos como al hacerlos efectivos, respectivamente.

El marco en que deben respetarse todas estas garantías -para efectos de esta investigación- es el procedimiento administrativo. Éste constituye la forma como la Administración desarrolla su función relacionándose con los particulares con el propósito de satisfacer necesidades públicas. Pues bien, dicho obrar de la Administración debe necesariamente vincularse tanto en su ser como en su operatividad al Derecho Público, y más específicamente a la Constitución, la cual, se constituye en origen y fundamento del reconocimiento de una serie de derechos que importan básicamente consagrar su preeminencia respecto de la Administración del Estado. En otras palabras, este obrar debe estar teleológicamente orientado al bien común y darse con irrestricto apego a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, de tal modo que si ese actuar procedimental importa una contravención a la misma, derivará ello inevitablemente en la nulidad del acto trámite o bien del acto conclusivo del procedimiento, y en el evento que éste originase daño, la víctima del daño, deberá ser resarcida *‘in integrum’* por la Administración⁵⁰.

Resulta útil señalar que las bases constitucionales comunes del procedimiento administrativo son la primacía de la persona humana, la servicialidad del Estado, la subsidiariedad, la supremacía constitucional, el principio de juridicidad, la responsabilidad del Estado y el principio de la razonabilidad⁵¹.

Por su parte, la Ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, en su artículo 4° señala que “*el procedimiento administrativo estará sometido a los principios de escrituración, gratuidad, celeridad, conclusivo, economía procedimental, contradictoriedad, imparcialidad, abstención, no formalización, inexcusabilidad, impugnabilidad, transparencia y publicidad*”, los cuales pasaremos a ver a continuación.

1.- Principio de escrituración: De acuerdo al artículo 5° de esta normativa “*El procedimiento administrativo y los actos administrativos a los cuales da origen, se expresarán por escrito o por medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia*”. Lo anterior significa que los actos administrativos deben materializarse de manera objetiva y comprobable para poder dar cuenta así de su exacto contenido. En este sentido se

⁵⁰ LARA (2003a) pp. 31-32. Véase también BOCKSANG (2011).

⁵¹ LARA (2003a) pp. 33-60.

ha pronunciado tradicionalmente la Contraloría General de la República sosteniendo que los actos jurídicos de las autoridades administrativas debían revestirse de ciertas formas sin las cuales no tendrían expresión externa ya sea por razones de buena técnica administrativa o como mejor garantía de protección de los derechos de las personas y, en definitiva, de un fiel y exacto cumplimiento de la ley⁵².

Complementando lo expuesto precedentemente, el artículo 18 de la Ley N° 19.880 exige además, que todo procedimiento administrativo debe constar en un expediente, constituyendo una doble garantía, de resguardo para las personas y de control para la administración. Esto permite a su vez facilitar la participación de los interesados, informar el proceso decisorio, proporcionar sustento a la eventual revisión judicial del acto terminal y dar fe de la fundamentación y razonabilidad de la decisión⁵³.

2.- Principio de gratuidad: Según el artículo 6° *“En el procedimiento administrativo, las actuaciones que deban practicar los órganos de la Administración del Estado serán gratuitas para los interesados, salvo disposición legal en contrario”*.

El profesor Jaime JARA plantea que se trata de una derivación del derecho de petición constitucional al no reconocer más limitaciones que proceder en términos convenientes y respetuosos. Por este motivo, en este procedimiento no existen las ‘costas procesales’; si podrían imponerse ‘costos procedimentales’, pero éstos tendrían que necesariamente establecerse por ley⁵⁴.

3.- Principio de celeridad: En conformidad al artículo 7° *“El procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites.*

Las autoridades y funcionarios de los órganos de la Administración del Estado deberán actuar por propia iniciativa en la iniciación del procedimiento de que se trate y en su prosecución, haciendo expeditos los trámites que debe cumplir el expediente y removiendo todo obstáculo que pudiere afectar a su pronta y debida decisión”.

Por su parte, el artículo 8° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, dispone que *“Los órganos de la Administración del Estado actuarán por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, o a petición de parte cuando la ley lo exija expresamente o se haga uso del derecho de petición o reclamo, procurando la simplificación y rapidez de los trámites.*

⁵² JARA (2010) pp. 78-79.

⁵³ Ibid. p. 80.

⁵⁴ JARA (2010) p. 80.

Los procedimientos administrativos deberán ser ágiles y expeditos, sin más formalidades que las que establezcan las leyes y reglamentos”.

Este principio impone a los organismos públicos el deber de actuar por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, procurando la simplificación y rapidez de los trámites, haciendo expeditas las actuaciones pertinentes⁵⁵. No obstante lo anterior, no puede ser este principio excusa para que las autoridades dejen de examinar argumentos y pruebas que los interesados aporten de manera legal y oportuna⁵⁶.

4.- Principio conclusivo: Definido por el artículo 8° por cuanto *“Todo el procedimiento administrativo está destinado a que la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad”.*

Al respecto la Contraloría General ha sostenido que el derecho de petición conlleva la obligación de los entes públicos de dar respuesta a los solicitantes dentro de lo que en derecho proceda⁵⁷.

Puntualizado lo anterior, agrega este mismo Órgano que este principio junto al de celeridad, economía procedimental, no formalización e inexcusabilidad son los principios fundamentales que han de inspirar el desarrollo de todo procedimiento administrativo, de manera de lograr que sean ágiles, expeditos y que, en definitiva, lleguen a la dictación de un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo⁵⁸.

En resumen, se trata de un deber legal de resolver, que en caso de no cumplirse, sea por ausencia de una resolución, sea por una resolución irregular, procederá una sanción consistente en la aplicación del ‘silencio administrativo’ o la nulidad del acto⁵⁹.

5.- Principio de economía procedimental: Establecido en el artículo 9° indica que *“La Administración debe responder a la máxima economía de medios con eficacia, evitando trámites dilatorios.*

Se decidirán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo, siempre que no sea obligatorio su cumplimiento sucesivo.

Al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, deberá consignarse en la comunicación cursada el plazo establecido al efecto.

⁵⁵ Dictamen N° 36.747, de 2013.

⁵⁶ JARA (2010) p. 82.

⁵⁷ Dictamen N° 3.495, de 2013.

⁵⁸ Dictamen N° 61.976, de 2010.

⁵⁹ JARA (2010) p. 82.

Las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, a menos que la Administración, por resolución fundada, determine lo contrario”.

En términos generales este apartado busca evitar el dispendio innecesario de esfuerzos y recursos administrativos, conservar a su vez los recursos disponibles y propugnar la explotación máxima de los medios con los que se cuentan⁶⁰.

6.- Principio de contradictoriedad: De acuerdo al artículo 10º *“Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.*

Los interesados podrán, en todo momento, alegar defectos de tramitación, especialmente los que supongan paralización, infracción de los plazos señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

Los interesados podrán, en todo caso, actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento”.

De esta manera esta disposición consagra la obligación de admitir la participación de los interesados en todos los procedimientos en que se encuentren vinculados o legitimados. Por consiguiente, puede advertirse su cercanía con el derecho a defensa y la regla esencial del debido proceso que ordena que ‘nadie puede ser juzgado sin ser oído’⁶¹.

Además, se relaciona con el principio de igualdad de los interesados en el procedimiento, por cuanto éstos se deben encontrar en un mismo plano ante la Administración para el ejercicio de sus derechos.

Por último, es útil destacar que este principio requiere del conocimiento previo de los datos del expediente administrativo, de allí su relación con el principio de escrituración.

7.- Principio de imparcialidad: El diccionario de la RAE lo define como la *“falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud”*. Por su parte el artículo 11º del cuerpo legal precitado señala que *“La Administración debe actuar con objetividad y respetar el principio de probidad consagrado en la legislación, tanto en la substanciación del procedimiento como en las decisiones que adopte.*

⁶⁰ Ibíd. p. 83.

⁶¹ JARA (2010) p. 85.

Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos”.

Este principio alude a un aspecto subjetivo del deber que involucra y que se traduce en el deber personal de actuar de forma objetiva tanto en la substanciación del procedimiento como en las decisiones que se adopten, de modo que dichas decisiones sean fieles a la finalidad de la potestad sancionatoria -evitando el vicio de la desviación de poder-, que se adopte sin apasionamientos -sopesando todos los intereses en juego-, que en ellas se expresen concretamente los hechos y fundamentos de derecho y que se respete el principio de igualdad. Por lo tanto, las autoridades deben proceder teniendo en cuenta que la finalidad del procedimiento es asegurar y garantizar los derechos de las personas proporcionándoles un trato igualitario⁶².

La justificación de lo anterior es que la Administración constituye una entidad servicial al bien común pero que carece de toda legitimidad para determinarlo, dado que solo el poder político democráticamente elegido puede definirlo y materializarlo.

Esta norma se vincula a su vez con otros principios, el de abstención, el de razonabilidad y el de probidad.

8.- Principio de abstención: Según el artículo 12º *“Las autoridades y los funcionarios de la Administración en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas a continuación, se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente”.*

Esta disposición establece una serie de causales de abstención que deben ser complementadas con las disposiciones pertinentes que contiene la Ley N° 18.575.

La finalidad de este principio es garantizar la imparcialidad y lealtad en la tramitación y decisión del acto administrativo por parte de los funcionarios a cargo del procedimiento. Es decir, que quienes participen de la decisión no se encuentren implicados de modo que pueda afectar la objetividad de ésta⁶³.

Al respecto, la Contraloría General de la Republica ha señalado que la sola concurrencia de una causal de inhabilidad obliga a la autoridad o funcionario afectado por la

⁶² Ibíd. p. 85.

⁶³ JARA (2010) p. 86.

misma a abstenerse de intervenir en las cuestiones en que tenga incidencia. No recae, por tanto, en los interesados la iniciativa de invocar una eventual inhabilidad⁶⁴.

9.- Principio de no formalización: En conformidad al artículo 13° *“El procedimiento debe desarrollarse con sencillez y eficacia, de modo que las formalidades que se exijan sean aquellas indispensables para dejar constancia indubitada de lo actuado y evitar perjuicios a los particulares.*

El vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado.

La Administración podrá subsanar los vicios de que adolezcan los actos que emita, siempre que con ello no se afectaren intereses de terceros”.

Todo procedimiento administrativo debe ser aplicado en beneficio del ciudadano, no pudiendo transformarse las formalidades en un impedimento para el ejercicio de los derechos ni menos de la participación en el procedimiento. En consecuencia, si no existen disposiciones legales que regulen la forma del procedimiento éste deberá desarrollarse sencilla y eficazmente⁶⁵.

Luego, no cualquier vicio puede invalidar la tramitación procedimental, sino que solo afectará la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial y genere perjuicio a interesado. En este mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia administrativa de Contraloría, al considerar el vicio desde la perspectiva del resultado, si éste afecta o no la validez del acto⁶⁶.

10.- Principio de inexcusabilidad: En el artículo 14° se establece que *“La Administración estará obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación.*

Requerido un órgano de la Administración para intervenir en un asunto que no sea de su competencia, enviará de inmediato los antecedentes a la autoridad que deba conocer según el ordenamiento jurídico, informando de ello al interesado.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, abandono del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables”.

⁶⁴ Dictamen N° 60.334, de 2006.

⁶⁵ JARA (2010) p. 86.

⁶⁶ Dictamen N° 29.159, de 2012.

Este principio se relaciona con lo establecido en el inciso 5° del artículo 41° de la misma preceptiva, en cuanto a la prohibición de abstención por una serie de motivos expresamente indicados⁶⁷, y se complementa también con el principio conclusivo ya referido.

11.- Principio de impugnabilidad: Definido por el artículo 15° el que establece que *“Todo acto administrativo es impugnable por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales.*

Sin embargo, los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión.

La autoridad que acogiere un recurso interpuesto en contra de un acto administrativo, podrá dictar por sí misma el acto de reemplazo”.

Esta regla es una derivación del principio de contradictoriedad y permite que los interesados, una vez agotado el procedimiento y producida la decisión final, puedan instar a la revisión de los actos dictados por la Administración con la finalidad que sean aclarados, modificados o revocados, aduciendo cuestionamientos a su legalidad u oportunidad. La forma en que se materializan estas controversias son los recursos consagrados en el capítulo IV de la Ley N° 19.880⁶⁸.

12.- Principios de publicidad y transparencia (artículos 8° de la Constitución y 13° Ley N° 18.575): Según la RAE publicidad es *“Cualidad o estado de público”*, mientras que publico es *“Hacer patente y manifiesto al público algo”*. Esta publicidad se predica de la información pública e implica que ésta esté a disposición de cualquier persona a medida de que se vaya generando. Facilitar lo anterior tiene el efecto positivo de desburocratizar y permitir al ciudadano el ejercicio de su derecho a la información pública.

Los fundamentos de estos principios son la promoción del sistema democrático, el respeto a los derechos humanos, la estabilidad de los mercados económicos y de la justicia socioeconómica y la profesionalización de la Administración.

⁶⁷ “En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisibilidad de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento”. Véase MARTÍNEZ (2012).

⁶⁸ JARA (2010) p. 90. Véase también ARÓSTICA (1989).

Por su parte, los objetivos de estos principios son facilitar la prevención y el control de los órganos administrativos, favorecer la participación ciudadana y mejorar la gestión pública en general⁶⁹.

Al respecto el artículo 16° de la ley N° 19.880 indica que “*El procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él*”.

En consecuencia, salvo las excepciones establecidas en la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado y en otras disposiciones legales aprobadas con quórum calificado, son públicos los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, así como sus fundamentos y documentos en que éstos se contengan, y los procedimientos que utilicen en su elaboración o dictación.

Finalizado el análisis anterior sobre los principios del debido proceso consagrados en la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos podemos concluir que se conforma de varios elementos. Uno de los más relevantes es el derecho a ser juzgado por tribunales establecidos por la ley, erradicando la posibilidad de juzgamiento por comisiones especiales. En seguida, la imparcialidad del órgano jurisdiccional, vale decir, su obrar sin prejuicio anticipado a favor o en contra de personas, ideas, situaciones, de igualdades, diferencias y de cosas. Un tribunal o juez imparcial es aquel que procede y juzga con rectitud. Imparcial es, por lo mismo, el órgano jurisdiccional impersonal o institucionalmente concebido, cuyo actuar es objetivo, dirigido solo por la justicia. Luego tenemos la independencia que en términos generales implica la ausencia de toda influencia al impartir justicia. Es fundamental además, que este órgano sea competente en el asunto o materia sometida a su resolución. También es necesario que las partes tengan igualdad de oportunidades para acceder a los órganos jurisdiccionales para entablar acciones, rendir pruebas y en definitiva, defenderse, para todo lo cual es necesario que sean emplazadas debidamente durante todo el procedimiento⁷⁰.

En resumen, es importante que se den los derechos a la tutela judicial efectiva por tribunales establecidos previamente y competentes, a la asistencia de un abogado, a información sobre los cargos, a publicidad del juicio, a que la resolución sancionatoria sea

⁶⁹ Véase BARRA (2000).

⁷⁰ Véase FERNANDEZ (2005) pp. 79-82.

motivada, a impugnar dicho acto administrativo, a la eficacia de las decisiones y a que éstas se den dentro de un plazo razonable y que sean objetivas y materialmente justas.

Este último elemento es esencial en ésta y en todas las ramas del Derecho, sin embargo, suele dejarse en un segundo plano lo cual puede originar largos procedimientos sancionatorios e impugnaciones, y por lo tanto, dilaciones que hacen que se pierda en muchas ocasiones el sentido mismo de las sanciones, dejando el procedimiento de ser ‘debido’.

CAPÍTULO III

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

En nuestro ordenamiento jurídico se ha estimado que toda potestad fiscalizadora debe ir siempre aparejada de los infaltables poderes punitivos, cual binomio inescindible⁷¹.

I. CONCEPTOS GENERALES

En 1859, Santiago PRADO, en su libro *“Principios Elementales de Derecho Administrativo Chileno”*, ya le reconocía potestades sancionadoras a la Administración, las que consideraba necesarias sino imprescindibles, para obtener de los particulares el cumplimiento de sus deberes administrativos. Para este autor estas potestades contravenían el dogma ‘rousseauiano’ de la división tripartita de poderes, y por ello su atribución solo podía ser excepcional y limitada. En tanto excepcional, solo la ley podía atribuir tales potestades, la cual, en su concepto delegaba a la Administración atribuciones originalmente propias de los tribunales de justicia. Y tanto limitadas, las sanciones aplicables por la Administración no podían exceder la simple corrección por vía de disciplina, puesto que excedían esta simple protección, atendida su gravedad y lesividad, debían ser de resorte exclusivo y excluyente de los tribunales de justicia⁷².

En lo que respecta a su reconocimiento normativo, esta potestad no se encuentra expresamente reconocida en nuestra Carta Fundamental, pero si lo está en diversas leyes, de manera tal de atribuir el poder jurídico de imponer sanciones a órganos especializados de la Administración del Estado. Así pues, el Código Penal de 1875, ya otorgaba el poder a la Administración para imponer sanciones, pero siempre que no excedieran a las señaladas en su libro III, salvo que una ley expresamente dispusiera lo contrario.

A medida que avanzaba el siglo XX se fue apreciando un crecimiento exponencial de la cantidad de entidades administrativas dotadas de potestades sancionadoras, tales como la Subsecretaría de Telecomunicaciones⁷³, la Dirección del Trabajo⁷⁴, la Dirección Nacional de

⁷¹ AROSTICA (1991) p. 181.

⁷² ROMÁN (2007) pp. 24-25.

⁷³ Creada el año 1977 mediante el Decreto Ley N° 1.762. Luego en el año 1980 se dicta la Ley N° 18.168 General de Telecomunicaciones, que otorga al Ministro la facultad de sancionar las infracciones señaladas.

Aduanas⁷⁵ y el Servicio de Impuestos Internos⁷⁶. Durante la segunda mitad de este siglo se sumaron las Superintendencias⁷⁷, las que han ido tomando un rol preponderante en nuestra legislación, aumentando progresivamente su número.

La razón de este otorgamiento de potestades sancionadoras se origina en que para el legislador toda actividad de los particulares que se convierte en potencialmente peligrosa se hace acreedora de ser sometida a intervención administrativa, ya por la vía de requerirse una autorización o licencia previa de la autoridad gubernativa, ya por la senda de instaurar controles represivos sobre el desarrollo de tales actuaciones. A esto hay que sumar la práctica cada día más usada de “publicidad” de las sanciones que se ha convertido en un instrumento más de que disponen los órganos fiscalizadores del Ejecutivo⁷⁸.

Resulta gráfico en este punto el fenómeno que describe el profesor ROMÁN, quien explica que existiría una ‘*elefantiasis de las potestades sancionadoras de la Administración*’ dado la nueva conformación de la sociedad postmoderna, la cual, sin ser reprochable se hace necesaria. Las razones de lo anterior se deben a la distinción entre particulares normales y poderosos, donde éstos últimos superan con creces el poder propio de la Administración representando un riesgo para los primeros e incluso para el poder central⁷⁹.

Frente a este potenciamiento y masificación de los poderes administrativos para sancionar, la tendencia de nuestra jurisprudencia ha sido por un lado eliminar estos poderes punitivos de manos de agentes del Ejecutivo o reducirlos significativamente, y por otro, trasplantar al orden sancionador administrativo todas las garantías procesales -racional y justo procedimiento, procedimiento previo, presunción de inocencia, audiencia, etc.- y principios propios del derecho penal -referidos en capítulos anteriores- dado que es menester imprimir una mínima coherencia al Derecho Administrativo Sancionador, el que no se encuentra

⁷⁴ Sus orígenes se remontan al año 1907, sin perjuicio que en 1925 se crea legalmente la “Dirección General del Trabajo”. Véase “La Inspección General del Trabajo. El surgimiento de la Fiscalización Laboral 1924-1934” disponible en: <http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/w3-article-97598.html>

⁷⁵ En 1810 se dicta la primera Ordenanza de Aduanas y en 1820 se crea la primera Aduana en Valparaíso. Disponible en: <http://www.aduana.cl/historia-de-la-aduana-de-chile/aduana/2007-02-24/173229.html>

⁷⁶ Sus orígenes se remontan al año 1902, aunque por Decreto del Ministerio de Hacienda en 1972 se organiza la “Dirección General de Impuestos Internos” y se le da una determinada estructura con su primer reglamento orgánico. Reseña histórica disponible en: http://www.sii.cl/sobre_el_sii/acerca/historia.htm

⁷⁷ La Superintendencia de Valores y Seguros (creada por el Decreto Ley N° 3.538, de 1980), la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (creada por la Ley N° 18.410, de 1985), la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (creada por el Decreto con Fuerza de Ley N° 3, de 1997, que modifica la Ley General de Bancos), la Superintendencia de Salud (creada por la Ley 19.937, de 2005, sucesora legal de la Superintendencia de Isapres, cuya existencia se remonta al año 1990), la Superintendencia de Casinos (creada por la Ley N° 19.995, de 2005), la Superintendencia de Medio Ambiente (creada por Ley N° 20.147, de 2010).

⁷⁸ AROSTICA (1991) p. 179.

⁷⁹ ROMÁN (2007) pp. 26-29.

codificado con una parte general que recoja las reglas básicas sobre las que se apoya la actividad sancionadora, sino a la inversa, se halla extraordinariamente disperso en una barahúnda de leyes sectoriales de distintos tiempos y diferente criterios⁸⁰.

Adentrándonos en el funcionamiento de la potestad sancionadora de la Administración, podemos observar que se desencadena por la comisión de un ilícito, ante lo cual la autoridad administrativa respectiva impone una pena consistente en una privación de un derecho o la imposición de un gravamen. La aplicación de este castigo es mediante una resolución sancionadora, la cual goza de una presunción de validez, y en consecuencia, de ejecutividad -esto es, eficacia para producir sus efectos jurídicos- y ejecutoriedad -vale decir, no requiere recurrir a los tribunales para obtener su cumplimiento forzado. Estas virtudes son las que conforman la denominada 'autotutela administrativa'⁸¹.

En lo referente a las justificaciones de la potestad sancionadora, se distinguen de dos tipos. Primeramente, en relación a las justificaciones prácticas, se considera la incapacidad de tribunales para absorber el juzgamiento de los ilícitos administrativos. En efecto, tal como lo señala el autor Alejandro NIETO resultaría anómala la situación de entregar la potestad sancionadora a los tribunales por no estar técnica ni numéricamente en condiciones de desarrollarla. En seguida también se plantea la falta de idoneidad de los tribunales para conocer de temas específicos y complejos, como es el caso de materias sobre telecomunicaciones, energéticas, sanitarias, tarifarias, etc., lo cual justificaría entregarlas a profesionales expertos en la materias, como sucede con las superintendencias o subsecretarías del ministerio respectivo.⁸²

Es útil ahondar en lo planteado por la profesora CAMACHO, en cuanto que existiría una profunda crisis en el sistema judicial por la gran cantidad de causas, lo cual provocaría una pérdida de confianza por la ineficiencia que se produce. Luego, con el objeto de descongestionar la labor de los tribunales y permitir que estos se avoquen a los casos de mayor gravedad, vientos despenalizadores han recorrido varios países propiciando reformas penales que han tenido, en la conversión de ilícitos penales en ilícitos administrativos, un apoyo para agilizar la labor de los tribunales. Consecuencia de este proceso se formula el principio penal

⁸⁰ AROSTICA (1991) pp. 183-191.

⁸¹ Cabe agregar que, tal como decía HAURIUO, la Administración es heredera de varios privilegios que detentaban los monarcas, entre ellos la autotutela declarativa, la que implica admitir que la Administración puede unilateralmente emitir actos jurídicos que se imponen a sus destinatarios afectando sus situaciones concretas, en la medida que se hayan emitido válidamente. Además, posee una autotutela ejecutiva, la cual, sin embargo, no tiene cabida en nuestro ordenamiento, dado que existe la Supremacía Constitucional que permite precisamente se concrete la servicialidad del Estado, el pleno respeto de los derechos de la personas y la primacía de la persona humana. En SOTO (2005a) pp. 97-99.

⁸² CELAYA (2006) pp. 10-14.

moderno de ‘intervención mínima’, por el cual se reserva la actuación del aparato punitivo a aquellos casos cuya importancia o trascendencia admita como más adecuada la sanción recurriendo a la pena⁸³⁸⁴.

Continuando con las justificaciones pero en el orden jurídico de esta potestad, se menciona las correspondientes a la propia naturaleza de los ilícitos administrativos, dado que constituye una atribución necesaria y natural de la Administración⁸⁵ dado que se requiere para cumplir con su finalidad de procurar el bien común.

En esta misma línea de argumentación, es útil precisar que la defensa del interés público debe ser especializada e inmediata, que asimismo, constituye el mecanismo idóneo para la coacción de los particulares y así obtener el cumplimiento de sus deberes administrativos, y que estas potestades son muy difíciles, sino imposibles de sustituir por más que se critique la validez de su atribución⁸⁶.

A. TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL

En España la potestad sancionadora de la Administración se establece a nivel constitucional, aunque en otros países europeos, como Alemania, Italia y Francia, solo a nivel legal⁸⁷.

En Chile, en cambio, se da esta última situación, donde nuestra Carta Fundamental no reconoce expresamente la potestad. Solo por mandato legal se han atribuido estas potestades para fiscalizar, investigar y sancionar infracciones a órganos de la Administración en el ámbito de sus competencias.

Por su parte nuestro Tribunal Constitucional ha admitido la existencia del poder sancionador de la Administración por ser parte del ‘*Ius Puniendi*’ del Estado, al no cuestionar la

⁸³ En efecto, algunos han postulado que estaríamos frente a un proceso de “despenalización”, que consistiría en la atribución, a infracciones de menor envergadura, de una pena administrativa en lugar de sanción penal. Sin embargo, y siguiendo la teoría de que las sanciones administrativas como las penales son manifestaciones del mismo ‘*Ius Puniendi*’ estatal, nos parece más adecuado lo que plantea el profesor ARÓSTICA, en cuanto estaríamos más bien ante un proceso invertido a la despenalización, donde cada vez aumentan el número de infracciones y el rigor de las penas, produciéndose un traslado de la potestad punitiva estatal hacia los órganos administrativos. Este proceso es lo que denomina ‘desjudicialización’⁸³. En AROSTICA (1991) p. 194.

⁸⁴ CAMACHO (2007) p. 15.

⁸⁵ NIETO dice que la potestad sancionadora forma parte ínsita de la competencia de gestión natural a la Administración. En NIETO (1993) p. 86.

⁸⁶ VERDUGO (2011) pp. 357-358.

⁸⁷ CAMACHO (2007) p. 18.

posibilidad del otorgamiento de facultades sancionadoras a la Administración y al adoptar un criterio amplio de jurisdicción y de las autoridades que pueden ejercerla. Lo que si hace es exigirle en su ejercicio cumplir con una serie de parámetro constitucionales, y así lo ha dicho expresamente⁸⁸. En virtud de lo anterior es procedente destacar algunos fallos de esta Magistratura Constitucional:

i) STTC Rol N° 244 (1996): “9. *Que los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la Republica han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado*”.

ii) STTC Rol N° 437 (2005): “17. *Que, de lo razonado en los considerandos precedentes, fluye que los principios del artículo 19 N° 3 de la Constitución, en la amplitud y generalidad ya realzada, se aplican, en lo concerniente al fondo o sustancia de toda diligencia, tramite o procedimiento, cualquiera sea el órgano estatal involucrado, trátase de actuaciones judiciales, actos jurisdiccionales o decisiones administrativas en que sea, o pueda ser afectado el principio de legalidad (...) 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 siempre respetar lo asegurado por la Carta Fundamental en el numeral referido*”.

iii) STTC Rol N° 479 (2006) y Rol N° 480 (2006): Han señalado que la aplicación de las garantías penales al ámbito administrativo sancionador no es mecánico sino que debe sufrir graduaciones, esto dado que las sanciones penales y administrativas tienen diferencias, dejándose abierta la posibilidad de armonizar la interpretación de estos principios. Sin embargo, no se desconoce que ambas forman parte de una misma actividad sancionadora del Estado y han de estar, en consecuencia, con matices, sujetas al mismo estatuto constitucional que las limita en defensa de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos.

En esta misma línea la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República⁸⁹ tampoco se ha pronunciado respecto de la constitucionalidad de las potestades sancionadoras de la Administración, sino que ha declarado que se trata de una manifestación

⁸⁸ En tal sentido, esta Magistratura Constitucional señala que “De dicha garantía constitucional se desprende, como este Tribunal lo ha señalado de modo reiterado, 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 que siempre, esto es sin excepción alguna, ha de contemplar un procedimiento que merezca el calificativo de racional y justo”. En STTC Rol N° 808 (2007): Considerando 10°.

⁸⁹ Dictámenes N°s 14.571 y 31.239, ambos de 2005.

del poder punitivo del Estado, fundándose de esta manera en la doctrina española⁹⁰. Asimismo ha señalado que existe una identidad sustancial entre los ilícitos penales y los administrativos, basándose así en la doctrina nacional⁹¹. Sin embargo, solo se ha pronunciado respecto de los principios de culpabilidad, non bis in idem, y prohibición de analogía; no así respecto del de tipicidad, independencia e imparcialidad del juez⁹².

B. TRATAMIENTO DOCTRINAL

En la doctrina nacional el profesor Rolando PANTOJA afirma que la función jurisdiccional está radicada normalmente en los tribunales de justicia, pero que atendiendo a razones jurídicas y prácticas, la Constitución Política y la ley la confían también a autoridades administrativas, concluyendo de esta forma que se trata de una realidad asumida por la experiencia del país⁹³.

Para el ministro don Pedro PIERRY, el castigo impuesto por la Administración es un acto administrativo, que no produce cosa juzgada, que sujeto siempre al control judicial y que constituye una manifestación del poder de policía estatal justificada como medio de cumplir la vigilancia de ámbitos puestos a su cuidado⁹⁴.

A su turno el profesor Iván ARÓSTICA considera que las potestades sancionadoras de los órganos de la Administración del Estado constituyen un ejercicio de la función jurisdiccional reservada exclusivamente por la Constitución Política a los tribunales de justicia. Junto al profesor Eduardo SOTO KLOSS han constituido la opinión minoritaria en nuestra doctrina.

En una posición intermedia se encuentran los académicos don Ramiro MENDOZA y doña Blanca ODDO, quienes sostienen la identidad sustantiva de los ilícitos administrativos y penales, en cuanto emanación de un poder común, concluyendo que a las sanciones administrativas son aplicables los principios del Derecho Penal.

⁹⁰ Miguel Sánchez MORÓN y Alejandro NIETO.

⁹¹ Enrique CURY, Ramiro MENDOZA y Blanca ODDO.

⁹² CELAYA (2006) p. 31.

⁹³ PANTOJA (1998) p. 360.

⁹⁴ En CELAYA (2006) p. 32: Entrevista a PEDRO PIERRY ARRAU en “Sanción Administrativa: ‘Análisis a la luz de las garantías constitucionales’”, La Semana Jurídica, Edición 1 al 7 de noviembre de 2004. PIERRY ARRAU, PEDRO: “Transformaciones del Derecho Administrativo en el Siglo XX”, Revista de Derecho, Consejo de Defensa del Estado, N° 5, diciembre 2001. Tribunales Contenciosos Administrativos, Revista de Derecho, Consejo de Defensa del Estado, Año 1, N° 2, 2000.

A mayor abundamiento, en lo referente al tratamiento constitucional de las garantías en el campo penal, el mismo comisionado, don Enrique EVANS, en actas de la CENC, señaló que *“Todo el contenido de los tres últimos incisos del N° 3 (art. 19 de la C.P. de la Rep.) fue estudiado, en especial, en la Sesión 113, de abril de 1975, de la C.E.N.C. Es conveniente advertir que allí se planteó por los señores Ortúzar, Silva y Evans, que los principios que están en los tres incisos que veremos debían aplicarse no solo a las sanciones penales sino a toda sanción de otra naturaleza, aplicada por los tribunales o la Administración”*⁹⁵. En esta misma línea, el Tribunal Constitucional ha establecido 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”*⁹⁶. En consecuencia, sobre esta doctrina se concluye que al ámbito administrativo sancionador le son aplicables los mismos principios que rigen la imposición de sanciones penales, esto es, los de juridicidad, culpabilidad, presunción de inocencia y prohibición de establecer responsabilidad objetiva, non bis in ídem, el cómputo de la prescripción y la irretroactividad de las penas⁹⁷.

En este sentido, para Alejandro NIETO, la aplicación de los principios del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador se justifica por tres razones. En primer lugar, una cronológica, dado que el Derecho Penal tiene ya consolidados sus principios y no así el Derecho Administrativo Sancionador. Luego, una justificación constitucional, ya que los principios inspiradores del Derecho Penal son progresistas en cuanto suponen una garantía de los derechos de los individuos. Por último, una razón dogmática, basada en que el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador forman parte de una unidad superior -el Derecho Punitivo del Estado-, de manera que cuando se imponen al Derecho Administrativo Sancionador los principios del Derecho Penal no es porque se considere a éste de naturaleza superior, sino porque tales principios son los únicos que se conocen como expresión del *‘Ius Puniendi Estatal’*⁹⁸. Sin embargo, cabe puntualizar que esta aplicación se viene haciendo con matices, flexibilidad y atenuaciones⁹⁹.

⁹⁵ En ALCALDE (2005a) p. 69.

⁹⁶ STTC Rol N° 244 (1996): Considerando 9°.

⁹⁷ En un sentido similar se encuentra parte importante de la doctrina: AROSTICA (1988) pp. 74-77; ALCALDE (2002) pp. 226-230; VERGARA (2004) pp. 138-139; CURY (2005) pp. 109-112; MENDOZA (2005) pp. 138-147; ROMÁN (2010) p. 163.

⁹⁸ NIETO (1993) pp. 125 y 136.

⁹⁹ Ibid. pp.147-151.

II. SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Se entiende por ilícito administrativo aquella contravención, falta o infracción en que incurre un tercero ajeno a la propia administración¹⁰⁰.

Por su parte HOBBS define la pena como un mal infligido por la autoridad pública a quien ha hecho u omitido lo que esa misma autoridad considera una trasgresión a la ley, a fin de que la voluntad de los hombres esté por ello mismo mejor dispuesta a la obediencia. Algunos autores españoles la definen como una privación o restricción de bienes jurídicos establecida por la ley e impuesta por el órgano jurisdiccional competente al que ha cometido un delito¹⁰¹. A su turno COBO DEL ROSAL y VIVES ANTÓN la definen como el castigo consistente en la privación de un bien jurídico por la autoridad legalmente determinada a quien, tras el debido proceso, aparece como responsable de una infracción del derecho. Agregan estos últimos que las multas y demás correcciones que, en uso de atribuciones gubernativas o disciplinarias, impongan los superiores a sus subordinados o administrados, no se reputan penas a efectos meramente formales, sin perjuicio que materialmente lo sean, dado que concurren en ellas todas las notas definitorias de pena¹⁰².

En un sentido amplio, sanción es toda aquella retribución negativa dispuesta por el ordenamiento jurídico como consecuencia de la realización de una conducta. En este caso, la sanción no necesariamente se encuentra vinculada a una infracción administrativa, dado que también puede configurarse como todo gravamen o decisión desfavorable impuesta por la Administración, como sería el caso de una caducidad de un beneficio. La finalidad de esta sanción es la prevención de una conducta, evitar una acción u omisión que ha sido tipificada como infracción administrativa. Respecto a su contenido, éste corresponde a un mal que se debe soportar por el infractor en su patrimonio jurídico, dado que importa una privación o restricción de derechos subjetivos, toda vez que constituye un mal, detrimento o aflicción para el que la sufre.

En una perspectiva más estricta, una sanción es una privación o restricción de derechos determinada por el ordenamiento jurídico, impuesta por la Administración al infractor y que es

¹⁰⁰ En caso de tratarse de un incumplimiento por parte de un funcionario público nos encontramos frente a otra figura que no abordaremos en este estudio.

¹⁰¹ En CELAYA (2006) pp. 91 y 94: RODRÍGUEZ DEVESA, José María, SERRANO GÓMEZ, Alonzo, “*Derecho Penal Español, Parte General*”, Editorial Dykinson, Madrid, 1995, p. 878.

¹⁰² En CELAYA (2006) p. 94: COBO DEL ROSAL M., VIVES ANTÓN, T.S., “*Derecho Penal, Parte General*”, Editorial Universidad de Valencia, Valencia, 1984, pp. 671-675.

consecuencia de haberse considerado responsable de los efectos derivados de la comisión de una infracción administrativa, esto en virtud de un previo procedimiento administrativo sancionador. Por lo tanto, los elementos de esta noción estricta son: Vinculación a una infracción administrativa, consagración en el ordenamiento jurídico, tramitación mediante un procedimiento sancionador y responsabilidad del infractor¹⁰³.

Respecto a su finalidad, en general los autores concuerdan en el carácter represivo de las sanciones, esto es, que su imposición persigue un fin retributivo, puesto que se trata de imponer un mal a su infractor, debiendo ser la sanción exacta, proporcionada y debida a ese incumplimiento, aplicada a resultas de un procedimiento administrativo y con una finalidad puramente represora¹⁰⁴.

En esta materia los castigos impuestos por la Administración pueden ser¹⁰⁵:

- Multas: Que afectan el derecho de propiedad sobre bienes materiales o inmateriales
- Cierres o clausuras de establecimientos comerciales, industriales o económicos, que afectan el derecho a desarrollar actividades económicas, el derecho al trabajo y eventualmente algunos atributos del dominio.
- Suspensión o prohibición de ejercer determinada profesión o actividad económica, afectando el derecho al trabajo o libertad de trabajo y el derecho a desarrollar actividades económicas.

III. POTESTAD SANCIONADORA EN EL DEBIDO PROCESO

Teniendo en consideración que los elementos de la potestad sancionatoria son la infracción, el procedimiento y la sanción, no cabe sino concluir que a todos ellos les son aplicables los principios a los que hemos hecho alusión en el capítulo anterior¹⁰⁶.

De este modo, al elemento de la infracción, el Tribunal Constitucional le ha aplicado:

- Legalidad: Dándosele cumplimiento -como ya lo dijimos a propósito de este principio- *“con la previsión de los delitos e infracciones y de las sanciones en la ley”* dado que la

¹⁰³ BERMÚDEZ (1998) pp. 324-325.

¹⁰⁴ MENDOZA (2005) p. 138.

¹⁰⁵ CELAYA (2006) pp. 101-102.

¹⁰⁶ BOETTIGER (2009) p. 588.

Constitución precisa que corresponde a la ley y solo a ella establecer al menos el núcleo esencial de las conductas que se sancionan¹⁰⁷, sin perjuicio de que existe la posibilidad de que la descripción de la conducta sea complementada a través de la vía reglamentaria.

- Tipicidad: En conformidad a lo establecido por el Tribunal Constitucional se requiere *“la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad, junto con la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta”*¹⁰⁸. Sin embargo, esta exigencia implica que la conducta este ‘expresamente’ descrita no así ‘completamente’, por tanto, *“la administración pueda legítimamente sancionar conductas cuyo núcleo esencial se encuentre descrito en una ley más extensamente desarrollado en normas reglamentarias”*¹⁰⁹.

Respecto al elemento del procedimiento, éste deberá cumplir con las exigencias de:

- Proceso previo: Es necesario un proceso que permita al afectado una adecuada defensa a sus derechos y en forma previa a la imposición de sanciones. En este sentido el Tribunal Constitucional ha sido constante en exigirlo conforme al concepto amplio de jurisdicción y en la admisibilidad de que órganos distintos de los tribunales puedan ejercerla¹¹⁰.

- Legalidad del procedimiento: De acuerdo a lo señalado por el artículo 19 N° 3 inciso 5° de nuestra Carta Fundamental, al legislador le corresponde establecer siempre las garantías de un racional y justo procedimiento, exigencia que abarca procedimientos de todo tipo en la resolución de asuntos tanto judiciales como administrativos¹¹¹.

- Garantías del debido proceso: En general nos referimos al emplazamiento del afectado, la posibilidad de ejercer el derecho a la defensa jurídica¹¹² y a la impugnabilidad del acto administrativo que imponga la sanción¹¹³.

Finalmente, en relación a la sanción, este elemento ha sido el menos utilizado por esta magistratura constitucional, y sólo se ha aludido ella en relación a la tipicidad ya referida precedentemente. No obstante, la gran diferencia que puede vislumbrarse es que en este ámbito no se ha aceptado expresamente la colaboración de la potestad reglamentaria.¹¹⁴

¹⁰⁷ STTC Rol N° 244 (1996): Considerando 10° y 12°.

¹⁰⁸ Ibíd.: Considerando 10°

¹⁰⁹ Considerando 14 en STC Rol N° 479-2006

¹¹⁰ Considerando 22 en STC Rol N° 480-2006.

¹¹¹ STTC Rol N° 376 (2003): Considerandos 34° y 35°.

¹¹² Ibíd.: Considerando 30°.

¹¹³ STTC Rol N° 176 (1993): Considerando 3°.

¹¹⁴ BOETTIGER (2009) p. 593.

CAPÍTULO IV

EL CUMPLIMIENTO DEL DEBIDO PROCESO EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES

“La supremacía de la dignidad del ser humano, el valor superior de la justicia y la necesidad de asegurar la supervivencia justa y pacífica de la comunidad humana fundamentan la calidad de derecho fundamental del proceso justo...”¹¹⁵

I. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O LEGALIDAD

El profesor Jaime JARA ha sostenido que el paulatino proceso de privatización de los servicios públicos y el abandono por parte del Estado de diversas actividades de carácter económico y social, ha supuesto un desplazamiento de su rol hacia la regulación y supervisión de un sinnúmero de actividades de interés público desplegadas por sujetos privados. De esta manera la Administración del Estado ejerce efectivamente facultades de control, inspección o supervigilancia para cautelar el interés público y garantizar el cumplimiento del marco regulatorio aplicable. Agrega que dicha tarea es cumplida por el Estado a través de servicios descentralizados denominados ‘Superintendencias’, definidas como entidades especializadas de carácter sectorial y organizadas como instituciones autónomas con personalidad jurídica, de duración indefinida y que se relacionan con el ejecutivo mediante los ministerios de los cuales dependen. Estos organismos se encargan de realizar el control preventivo o represivo de legalidad, según el caso, de la actividad sometida a su supervigilancia por medio del ejercicio de diversas atribuciones¹¹⁶.

Como es posible observar existen una serie de potestades sancionadoras radicadas en organismos administrativos, sin embargo, no basta el solo otorgamiento legal de éstas, sino que es fundamental que se ejerzan en el marco de un justo y racional procedimiento. En otras palabras, el acto administrativo ha de ser resultado de un debido procedimiento administrativo, legalmente establecido -regulado previamente por el legislador- y el cual ha de ser justo y

¹¹⁵ BUSTAMANTE (2001) p. 236.

¹¹⁶ JARA y MATURANA (2009) pp. 1-2.

racional. Respecto a la sanción impuesta ésta ha de haberse atendido a los principios de legalidad y tipicidad -esto es, tener su origen en la ley y tipificar explícita y formalmente tanto la conducta como la sanción que conlleva la conducta u omisión- y además, es necesario su impugnabilidad, en virtud del derecho a la acción que constituye un derecho fundamental de tutela judicial efectiva¹¹⁷.

El profesor José Luis LARA señala los presupuestos sancionadores que deben necesariamente concurrir para el ejercicio de estas potestades, a saber¹¹⁸:

i. Que la potestad sancionatoria haya sido de modo expreso y legalmente atribuida por el órgano administrativo, cumpliéndose así con el principio de juridicidad que debe acompañar tanto el existir como la operatividad de los órganos.

ii. Conjuntamente con lo anterior, el legislador debe prever el procedimiento administrativo necesario para el ejercicio de la potestad ya conferida, dando cumplimiento al principio de reserva legal.

iii. No bastando con ello, es necesario que el procedimiento se adecúe a la Carta Fundamental, es decir, que sea justo y racional.

iv. A su vez, dicha justicia y racionalidad del procedimiento se estructuran sobre la base de dos pilares fundamentales. Primeramente, la impugnabilidad, esto es, la posibilidad de recurrir ante el órgano que dictó la decisión o ante su superior jerárquico, tanto en sus diversas etapas individualmente consideradas, como en su culminación, es decir, en la constitución del acto terminal. Para su materialización se refuerza mediante recursos y procedimientos especiales de reclamación administrativa así como de impugnación judicial. Por otro lado, la imparcialidad en el juzgamiento, la que supone la existencia de un tercero independiente.

v. Finalmente, hacer aplicables a los procedimientos administrativos los principios de garantía constitucional del derecho penal que ya mencionamos en el primer capítulo, tales como legalidad, proporcionalidad, culpabilidad y non bis in ídem.

Expuesto lo anterior, podemos concluir que existe una excepcionalidad en la habilitación de la Administración para aplicar una sanción como consecuencia de un procedimiento administrativo, esto a pesar que en la práctica el gran número de casos hagan

¹¹⁷ SOTO (2005a) pp. 101-102.

¹¹⁸ LARA (2003b) p. 55.

parecer que esta atribución es una regla general. Consecuencia de lo extraordinario de este poder sancionador su operar es de carácter e interpretación restrictiva.

Por otro lado, con respecto a la Ley N° 19.880, sin perjuicio de estar llamada a suplir la ausencia de ley o vacío de la misma en relación a los procedimientos administrativos, existen una serie de problemas que se dan en la práctica que veremos a continuación¹¹⁹:

a. Que el acto administrativo ostente, en virtud del artículo 3° de la Ley N° 19.880, una presunción de legalidad, imperio y exigibilidad frente a su destinatarios, habilitaría a la Administración -dentro del procedimiento sancionador- a disponer la sanción y adoptar todas las medidas para su cumplimiento, invadiendo derechamente la esfera de competencia de los tribunales de justicia, proclamando una autotutela judicial.

b. Que el órgano administrativo esté facultado para ordenar medidas provisionales, que se configuran como verdaderas medidas precautorias -al tenor del artículo 32° de la referida Ley de Bases-, no disponiéndose expresamente la naturaleza de las medidas, podría paradójicamente constituir las en nuevas sanciones, no habiendo finalizado el procedimiento sancionatorio.

A mayor abundamiento, de acuerdo a lo ha planteado por el profesor Jaime JARA, dentro de los efectos eventuales de la iniciación del procedimiento se encuentran las medidas provisionales, que son actos de carácter cautelar, preventivo o conservativo que tienden a asegurar la eficacia de la resolución definitiva que pudiera recaer en el procedimiento. Existen las procedimentales -que pueden adoptarse una vez iniciado el procedimiento- y las pre-procedimentales o provisionalísimas -que se adoptan aun antes de la iniciación del procedimiento. Estas medidas se caracterizan por ser accesorias al procedimiento, indeterminadas, temporales y siempre fundadas en ‘elementos de juicio suficientes’. No obstante lo anterior, el gran conflicto que se da respecto de este tipo de medidas específicas es su naturaleza discrecional, pudiendo dar paso a excesos o demasías de la autoridad administrativa, relacionados con la arbitrariedad y la posibilidad de anticipar de hecho la resolución final sin esperar la tramitación del procedimiento, burlando las garantías del debido proceso¹²⁰.

¹¹⁹ LARA (2003b) pp. 59-60.

¹²⁰ JARA (2011) pp. 110-113.

c. El sistema de apreciación en conciencia -dispuesto en el artículo 35° de la referida ley- que queda a total arbitrio de la autoridad administrativa.

d. El inciso final del artículo 9° del mismo cuerpo normativo dispone que los asuntos incidentales, incluso aquéllos que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación, siendo solo decisión de la Administración sostener lo contrario.

e. En materia de ampliación de plazos, en el artículo 26° de dicha norma, se resguardan solo los derechos de terceros, no considerándose los derechos de los interesados.

f. La posibilidad de invalidación de sus propios actos administrativos dentro del plazo de dos años, en conformidad del artículo 53° de la aludida norma, podría alcanzar también a las sanciones administrativas.

g. En el mismo sentido, por aplicación del artículo 61° de la aludida ley, la Administración podría proceder de oficio a la revisión del acto, revocando el acto administrativo que aplica una sanción o que absuelve de ella, afectando de esta manera la estabilidad del acto, la seguridad jurídica y los derechos de los sujetos del procedimiento.

En conclusión, la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos no parece resultar totalmente suficiente para regular adecuadamente los procedimientos sancionatorios, esto debido a las incongruencias y vicios expuestos anteriormente. Asimismo, omite una consagración expresa de principios especiales de resguardo de los derechos de las personas, tales como la presunción de inocencia, juridicidad en la sanción y tipicidad de las conductas, proporcionalidad, razonabilidad, entre otros. En resumen, no es menor el desafío -al aplicar esta ley- de no afectar los derechos de los interesados y/o destinatarios de este tipo de procedimiento administrativo, por lo que se hace necesario el establecimiento de principios y derechos propios del Derecho Administrativo Sancionador.

II. ANÁLISIS DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES

A. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES

De conformidad al Decreto Ley N° 1.762, que Crea la Subsecretaría de Telecomunicaciones dependientes del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y Organiza la Dirección Superior de las Telecomunicaciones del País, en su artículo 6° señala, dentro de sus funciones y atribuciones, que dicha cartera debe “*c) Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, normas técnicas y demás disposiciones internas*”. En este sentido, agrega que le corresponde “*i) Informar y pronunciarse, según corresponda, acerca de las solicitudes de concesión y permisos de telecomunicaciones, su otorgamiento, denegación, suspensión, caducidad y termino con arreglo a la ley*”. Por consiguiente, también le toca “*l) **Aplicar las sanciones** administrativas que establece la Ley General de Telecomunicaciones*”.

Asimismo, esta misma norma indica en su artículo 7° que en el marco del conocimiento y resolución sobre materias técnicas, “*el Subsecretario podrá adoptar todas las medidas que sean necesarias y **aplicar las sanciones** administrativas que se establezcan en la legislación respectiva*”.

Por su parte, la Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones, en su artículo 6° expresa que “*Corresponderá al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, a través de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, la aplicación y control de la presente ley y sus reglamentos*”.

En seguida, esta fuente legal en su artículo 36° preceptúa que “*Las infracciones a las normas de la presente ley, a sus reglamentos, planes técnicos fundamentales y normas técnicas, serán **sancionadas** por el Ministro en conformidad a las disposiciones de esta ley. Las sanciones solo se materializarán una vez ejecutoriada la resolución que las imponga*”. Luego, agrega que a falta de sanción y de acuerdo a la gravedad de la infracción, se podrán aplicar amonestaciones, multas, suspensión de transmisiones o caducidad de la concesión o permiso¹²¹.

En este contexto, el artículo 36° A de la referida ley, refiriéndose al procedimiento de cargo, establece en lo pertinente que “*Antes de aplicarse sanción alguna, se deberá notificar previamente al infractor del o de los cargos que se formulen en su contra. El afectado, dentro de los 10 días siguientes a la fecha de la notificación, deberá formular sus descargos y, de estimarlo necesario, solicitar un termino de prueba*

¹²¹ Son numerosos los casos de penas específicas establecidas en esta ley, como las contenidas en el Título VII “De las Infracciones y Sanciones”, cuales son las del artículo 36 bis, inciso final del artículo 36 B, inciso segundo y final de artículo 38° y del inciso primero del artículo 39°. También encontramos sanciones en otros títulos, como la del inciso quinto del artículo 7, artículo 24° I, inciso octavo del artículo 30° J y artículo 31° bis.

para los efectos de acreditar los hechos en que se basa su defensa”. Agrega que “*Vencido el plazo para el traslado, con o sin la respuesta del afectado o, si existiendo descargos, no hay hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos, el Ministro resolverá derechamente. En caso de existir descargos y haber hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos, el Ministro recibirá la causa a prueba, la que se rendirá conforme a lo establecido en la letra c) del artículo 16 bis. Expirado el término probatorio, se haya rendido prueba o no, el Ministro resolverá sin más trámites*”. Luego precisa que “*La resolución que imponga sanciones será apelable para ante la Corte de Apelaciones de Santiago, a menos que se decrete la caducidad de una concesión, en cuyo caso la apelación se hará para ante la Corte Suprema*”. Por tanto, esta apelación deberá imponerse dentro de los 10 días siguientes a la fecha de notificación de la resolución, ser fundada y, para su agregación a la tabla, vista y fallo, de ser de conocimiento de la I. Corte de Apelaciones, se registrará por las normas aplicables al recurso de protección. Si fuese de conocimiento de la Corte Suprema, se registrará por las normas del recurso de amparo.

De esta manera, el artículo 36 A consagra un procedimiento especial y reglado¹²², conforme al cual deben tramitarse los cargos que la Subsecretaría de Telecomunicaciones formule con ocasión de las infracciones señaladas en la aludida ley y que constituye un requisito esencial previo para la aplicación de las sanciones dispuestas al efecto por dicha preceptiva.

Al respecto, la Contraloría General de la Republica ha manifestado que tratándose de procedimientos administrativos especiales deberán regirse por sus propias normas, siéndoles de aplicación solo supletoria la Ley N° 19.880. Así lo ha señalado en sus dictámenes N°s 22.207¹²³, de 2009, 42.639¹²⁴ y 39.348¹²⁵, ambos de 2007. Asimismo también lo han consignado los Tribunales Superiores de Justicia¹²⁶.

¹²² Dictamen N° 22.207, de 2009.

¹²³ Sobre la improcedencia del recurso jerárquico en contra de resoluciones que apliquen sanciones bajo la Ley N° 18.168, dado que ésta última regula los recursos que pueden interponerse fijando oportunidades y condiciones para ellos, por lo que no concurren los supuestos necesarios para aplicar con carácter supletorio la norma del Art. 59°.

¹²⁴ Que en lo pertinente afirma “...que el artículo 1° de la ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, dispone que ‘la presente ley establece y regula las bases del procedimiento administrativo de los actos de la Administración del Estado. En caso de que la ley establezca procedimientos administrativos especiales, la presente ley se aplicará con carácter de supletoria’.

Del tenor del precepto citado se colige que dicho cuerpo legal regula, en general, los procedimientos administrativos de los actos de la Administración del Estado, pero que respecto de aquellos procedimientos especiales establecidos en otras leyes, regirá con carácter supletorio.

Siendo ello así, corresponde la aplicación directa de la ley N° 19.880 en aquellos procedimientos especiales desarrollados en normas de jerarquía infra legal, como son las de carácter reglamentario, aún cuando su existencia obedezca al hecho de haber sido convocada expresamente la potestad reglamentaria por la norma de rango legal. Ello, debido a que la aludida ley de procedimientos prima, en el ámbito de materias que regula, por sobre otra fuente normativa que no sea de su misma jerarquía, exigencia que, por lo demás, es plenamente concordante con la reserva legal que consagra el artículo 63, N° 18, de la Constitución Política de la República”.

¹²⁵ En tal sentido establece que “De acuerdo a las normas indicadas, la ley N° 19.880 se aplica a todos los procedimientos administrativos que desarrollan los órganos de la Administración, salvo que la ley establezca procedimientos especiales, en cuyo evento dicha preceptiva rige con carácter supletorio. Precizando este último aspecto, la jurisprudencia administrativa (dictamen N° 20.119, de 2006) ha señalado que los

En efecto, tal como lo ha sostenido el Órgano Contralor, los recursos de reposición y jerárquico establecidos el artículo 59° constituyen un resguardo mínimo que ha establecido la Ley N° 18.575 -complementado por la Ley N° 19.880- para garantizar que las personas no queden desprotegidas frente a las resoluciones de la autoridad que pudieren afectarlas, pero éstos no caben cuando se trata de procedimientos reglados por ley, en los que se contemplan expresamente los medios de impugnación que proceden¹²⁷.

Por otro lado, en relación al rol que cumpliría esta Secretaría de Estado, sería de un tribunal especial consagrado por la ley para conocer, substanciar y fallar las materias entregadas dentro de sus competencias. En efecto, esta potestad jurisdiccional ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional, los Tribunales Superiores de Justicia y la Contraloría General, en la jurisprudencia que citamos a continuación:

- Tribunal Constitucional: “(...) *Es decir, es indudable que un conflicto de intereses de relevancia jurídica, con una resolución o sentencia que dicta una autoridad en primera instancia, la que es revisada por un tribunal de segunda instancia, que viene a constituirse en el superior jerárquico del que dicta la resolución (...)*”¹²⁸.

- Tribunal Constitucional: Se desestima la reserva exclusiva de jurisdicción en los tribunales al establecer que basta que la ley le otorgue al Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones “*competencia sancionatoria para conocer y resolver sobre la aplicación de las sanciones que contempla el respectivo ordenamiento legal*”¹²⁹.

- Corte de Apelaciones de Santiago: “*Que en el recurso también se ha planteado como cuestión subsidiaria, el decaimiento del procedimiento administrativo. Sobre el particular, se ha caracterizado esta figura como la extinción de un acto administrativo, provocada por circunstancias sobrevivientes de hecho o de derecho que afectan su contenido jurídico, tornándolo inútil o abiertamente ilegítimo. Es lo que habría ocurrido en este caso por el tiempo excesivo transcurrido entre la formulación de los descargos y la dictación del fallo. Sin embargo, la petición será rechazada ya que el procedimiento seguido en autos aunque en sede administrativa,*

procedimientos administrativos especiales que la ley establece deben regirse por las normas contenidas en el ordenamiento que les da origen, quedando sujetos supletoriamente a las prescripciones de la ley N° 19.880 en aquellos aspectos o materias respecto de las cuales la preceptiva especial no ha previsto regulaciones específicas, lo que resulta del significado que el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia asigna al vocablo ‘supletoria’ (esto es, lo que ‘suple una falta’), y al término ‘suplir’ (esto es, ‘cumplir o integrar lo que falta a una cosa, o remediar la carencia de ella’).”

¹²⁶ Al respecto la Corte de Apelaciones de Santiago ha puntualizado que “*en primer lugar, conviene considerar que el procedimiento aplicable al caso de autos se encuentra regido por la Ley N° 18.168, Ley General de Telecomunicaciones, en particular por lo que prescriben los artículos 16 bis y 36 A, por lo tanto, la aplicación de las normas contenidas en la Ley N° 19.880, sobre bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, es de carácter supletoria, atendido lo dispuesto en su artículo 7°....*”. Entel con Ministerio de y Telecomunicaciones (2010): Considerando 20°.

¹²⁷ Dictamen N° 9.494, de 2007.

¹²⁸ STTC Rol N° 176 (1993): Considerando 4°.

¹²⁹ STTC Rol N° 388 (2003): Considerando 22°.

*tiene naturaleza jurisdiccional, por expresa disposición del artículo 36 A de la Ley N° 18.168, cuya segunda instancia tiene lugar ante esta Corte de Apelaciones*¹³⁰.

- Contraloría General de la República: *“Sobre el particular cumple manifestar que la citada Ley General de Telecomunicaciones, N° 18.168, consagra en sus artículos 36 y 36 A, en lo atinente a las infracciones a sus normas, a sus reglamentos, planes técnicos fundamentales y normas técnicas, un procedimiento jurisdiccional que establece, como tribunal de primera instancia al Ministro de Transportes y Telecomunicaciones y como tribunal de segunda instancia a la Corte de Apelaciones de Santiago, a menos que se decrete la caducidad de una concesión, en cuyo caso la apelación se hará para ante la Corte Suprema”*.

En otro orden de ideas, respecto a las escasas normas procesales en materia de telecomunicaciones, el artículo 16 bis de la mencionada ley da ciertas directrices. Así, precisa que los plazos serán fatales -para los destinatarios del actuar administrativo, dado que para las autoridades no lo serán pero su incumplimiento dará lugar a responsabilidad administrativa- y de días hábiles¹³¹. Excepcionalmente las notificaciones del Título sobre las tarifas son de días corridos. En seguida, dispone que las notificaciones se harán personalmente o por carta certificada, entendiéndose perfeccionadas transcurridos 5 días desde la fecha de entrega de la carta a la oficina de Correos. Respecto a la prueba ésta se regirá por las normas del artículo 90° del Código de Procedimiento Civil¹³², con la salvedad que el término probatorio, en ningún caso, podrá exceder de 15 días, actuando como ministro de fe el abogado jefe del departamento jurídico de la Subsecretaría. Luego, expresa que el procedimiento se entenderá abandonado cuando todas las partes que figuran en éste, han cesado en su prosecución durante 3 meses, contados desde la fecha de la última gestión útil para darle curso progresivo. Por último, agrega que todos los trámites procesales que se realicen ante los Tribunales de Justicia

¹³⁰ *Entel Telefonía Local con Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones* (2011); Considerando 50°. En este mismo sentido también: *MCG Telecomunicaciones Limitada con Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones* (2005); *Smartcom S.A. con Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones* (2009) *Entel con Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones* (2010).

¹³¹ Días hábiles en materia administrativa -siempre que no exista una disposición especial- implica de lunes a viernes, excepto festivos. Así lo confirma el Dictamen N° 3.441, de 2008. Es útil mencionar que la regla general en materia civil es de días hábiles, esto es, de lunes a sábados, excepto festivos.

¹³² El artículo 90° del CPC señala que *“Si es necesaria la prueba, se abrirá un término de ocho días para que dentro de él se rinda y se justifiquen también las tachas de los testigos, si hay lugar a ellas.*

Dentro de los dos primeros días deberá acompañar cada parte una nómina de los testigos de que piensa valerse, con expresión del nombre y apellido, domicilio y profesión u oficio. Sólo se examinarán testigos que figuren en dicha nómina.

Cuando hayan de practicarse diligencias probatorias fuera del lugar en que se sigue el juicio, podrá el tribunal, por motivos fundados, ampliar una sola vez el término por el número de días que estime necesarios, no excediendo en ningún caso del plazo total de treinta días, contados desde que se recibió el incidente a prueba.

Las resoluciones que se pronuncien en los casos de este artículo son inapelables”.

se registrarán por las normas del Código de Procedimiento Civil, del Código Orgánico de Tribunales y los Autos Acordados respectivos.

Concluida la descripción del procedimiento sancionatorio de telecomunicaciones, corresponde puntualizar acerca de algunas falencias de que adolece como virtudes de las que cuales goza.

i. Primeramente, en esta materia no se precisan criterios para la determinación de las sanciones, como si se hace en los procedimientos sancionatorios eléctricos y sanitarios. Por lo tanto, este proceso adolece de una falta de criterios para la graduación de las penas, lo que afecta directamente la proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones.

ii. Luego, a diferencia del procedimiento civil, en los mismos descargos del sancionado se debe solicitar que se reciba la causa a prueba, cosa que en materia civil constituye una etapa procesal que solo se excluye en caso de allanamiento a la demanda. Además, en materia de telecomunicaciones sólo se procede a abrir un término probatorio en el caso de formularse descargos y que éstos constituyan hechos pertinentes, substanciales y controvertidos. En cambio, en materia civil de todos modos debe abrirse un término probatorio, aun en rebeldía del demandado, de acuerdo a lo señalado en el artículo 318° del Código de Procedimiento Civil. Esta posible prescindencia del término probatorio en el procedimiento de cargo de sanciones es sumamente peligroso, ya que podrían afectarse los principios de contradictoriedad, impugnabilidad, razonabilidad y proporcionalidad.

iii. Respecto al plazo de 10 días para apelar ante la Corte de Apelaciones no se especifica expresamente de qué tipo de plazo se trata, si es jurisdiccional o administrativo. De acuerdo a lo establecido por el artículo 16 bis ya referido, de la Ley N° 18.168, se precisa que todos los trámites procesales que se realicen ante los Tribunales de Justicia se registrarán por las normas del Código de Procedimiento Civil, del Código Orgánico de Tribunales y los Autos Acordados respectivos. En virtud de lo anterior, podemos concluir que se trata de un plazo judicial, vale decir, de días hábiles, considerándose éstos de lunes a sábado excepto festivos.

iv. En seguida, surgen también otras dudas, en relación a que ocurre con los recursos de reposición y jerárquicos: ¿No proceden? ¿Sólo procede la apelación? Y en el caso de rechazarse la apelación en segunda instancia ¿No existen más vías de impugnación? ¿Procedería el recurso de casación o revisión para ante la Corte Suprema?

Pues bien, ante estas interrogantes cabe mencionar lo que ha señalado al respecto la Contraloría General. En primer lugar ha manifestado que todo acto administrativo es impugnabile a través del recurso de reposición¹³³. Luego, en relación al recurso jerárquico ha expresado que es improcedente respecto de decisiones adoptadas por órganos administrativos en ejercicio de una potestad desconcentrada, lo cual, sin embargo, no es el caso¹³⁴. Por último, agrega que el recurso jerárquico concreta la facultad de revisión de que está dotado el superior jerárquico respecto del órgano que dictó el acto objeto de la impugnación¹³⁵.

No obstante lo anterior, el Órgano Contralor también ha manifestado que los recursos de reposición y jerárquico no proceden cuando se trata de procedimientos reglados por ley, en los que se contemplan los medios de impugnación expresamente. ¿Es éste el caso del procedimiento sancionatorio de telecomunicaciones? Al parecer si lo sería, y tratándose de procedimientos de cargo éste se considera un procedimiento especial. Por el contrario, tratándose de cualquier otro acto administrativo de esta Secretaría de Estado, si procederían los recursos contenidos en la Ley 19.880, es decir, recursos de reposición, jerárquico y extraordinario de revisión.

Con respecto a la posibilidad de impugnar la sentencia de apelación, ello no se encuentra contemplado en la legislación del rubro, pero si ha sido tratado por nuestra Corte de Apelaciones en reiterada y reciente jurisprudencia. En efecto, esta Corte ha manifestado en lo pertinente que *“el Auto Acordado sobre esta materia”¹³⁶expresamente dispone que no procede el recurso de casación en contra de la sentencia que pronuncia la respectiva Corte de Apelaciones”¹³⁷*. A su vez agrega que *“No contempla esta norma (el artículo 36 A de la Ley N° 18.168) u otra de dicha ley, el recurso de casación, sea en la forma o en el fondo, en contra de la sentencia que dicte la Corte de Apelaciones conociendo del recurso de apelación ya referido”*, luego *“cuando la ley establece sólo un recurso respecto de la sentencia de primera instancia, no puede menos que interpretarse el precepto en el sentido de que el legislador excluyó los demás medios de impugnación previstos en el Código de Procedimiento Civil, porque se trata, como ocurre en el caso de autos, de una ley especial que regula de manera particular el sistema de impugnación sobre la materia. En efecto, la norma particular de la especie, apelación de la sentencia definitiva como único medio- ha de primar*

¹³³ Dictámenes N°s 16.893, de 2010 y 7.390, de 2006.

¹³⁴ Dictámenes N°s 75.672, de 2010 y 42.049, de 2010.

¹³⁵ Dictamen N° 47.491, de 2005.

¹³⁶ Autoacordado sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección de las Garantías Constitucionales, de la Corte Suprema, de 1992, en su N° 12.

¹³⁷ *Banco de Chile con Rivera Harpman Mario* (2010): Considerando 2°.

*sobre las de carácter general de dicho Código que hacen procedente, entre otros, el recurso de casación en el fondo que fuera interpuesto en autos*¹³⁸.

v. En lo concerniente a una de las virtudes que merece destacar es el plazo de 3 meses para decretar el abandono respecto de las partes, el cual es menor al de 6 meses que rige en materia civil, lo cual es positivo considerando que se dificulta la posibilidad de dilación del procedimiento y que se trata de un servicio fundamental para la población. Esta particularidad contribuye a los principios de celeridad, economía procedimental y eficiencia y eficacia.

vi. No obstante lo anterior, no existe un plazo máximo para resolver, como si lo hay en materia eléctrica, sanitaria y civil. Esto provoca una importante falta de certeza jurídica en esta materia. Consecuentemente, esto afecta a los principios reseñados en el numeral anterior y además, el principio conclusivo.

vii. Finalmente, cabe agregar que la misma contraparte en este caso es quien resuelve con potestades jurisdiccionales otorgadas por la ley, a diferencia de los otros procedimientos sancionatorios -eléctrico y sanitario-, donde resuelve una superintendencia y como ocurre en materia procesal civil, donde resuelve un juez. Por lo tanto, es al menos en cierto grado cuestionable esta duplicidad de roles, considerando que se trata de facultades propiamente jurisdiccionales, lo cual no se ha predicado ni siquiera respecto de las superintendencias. Por ende, es clara la vulneración a los principios de imparcialidad, transparencia y probidad administrativa.

Es procedente señalar que existe un Proyecto de Ley que crea la Superintendencia de Telecomunicaciones¹³⁹, donde se la establece como un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado naturalmente de potestad sancionadora. Junto con lo anterior, el proyecto contempla modificar el régimen de sanciones de la Ley N° 18.168, con el fin de esquematizarlos, otorgar proporcionalidad e incorporar un esquema de agravantes y eximentes.

¹³⁸ *Mi Carrier Telecomunicaciones S.A.con Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones* 2010): Considerandos 2 y 3°.

¹³⁹ Boletín 8034-15, ingresado a fines del año 2001.

B. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN EL SECTOR ELÉCTRICO

En esta materia, a diferencia del sector de telecomunicaciones, el órgano fiscalizador y sancionador no es el ministerio, sino que un servicio descentralizado, cual es la superintendencia del rubro.

La Ley N° 18.410, que Crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, fundamenta el sistema sancionatorio en esta materia. En efecto, en su artículo 2° establece que el objeto de esta entidad será *“el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, y normas técnicas sobre generación, producción, almacenamiento, transporte y distribución de combustibles líquidos, gas y electricidad, para verificar que la calidad de los servicios que se presten a los usuarios sea la señalada en dichas disposiciones y normas técnicas, y que las antes citadas operaciones y el uso de los recursos energéticos no constituyan peligro para las personas o cosas”*.

En seguida, en la letra g) de su artículo 7° indica que corresponderá al Superintendente *“Aplicar las sanciones que señala la presente ley y otras normas legales, de conformidad a la establecido en el Título IV”*¹⁴⁰.

En su Título IV, sobre las Sanciones, en su artículo 15° expresa que *“Las empresas, entidades o personas naturales, sujetas a la fiscalización o supervisión de la Superintendencia, que incurrieren en infracciones de las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con electricidad, gas y combustibles líquidos, o en incumplimiento de las instrucciones y órdenes que les imparta la Superintendencia, podrán ser objeto de la aplicación por ésta de las sanciones que se señalan en este Título, sin perjuicio de las establecidas específicamente en esta ley o en otros cuerpos legales”*. Este artículo especifica y describe además una clasificación de las infracciones administrativas en gravísimas, graves y leves, esto para efectos de una graduación en la aplicación de las sanciones.

Luego, en su artículo 16° dispone que de acuerdo con la naturaleza y gravedad de las infracciones, se podrán aplicar diferentes **sanciones**: Amonestación por escrito, multa de una

¹⁴⁰ En efecto, en su artículo 3° señala una serie de casos en que le corresponde aplicar sanciones:

“12.- Amonestar, multar e incluso, administrar provisionalmente el servicio a expensas del concesionario, si la calidad de un servicio público de distribución de recursos energéticos es reiteradamente deficiente”.

“17.- En las resoluciones que dicte podrá aplicar multas u otras sanciones, conforme lo autoriza esta ley.

Del mismo modo, aunque no medie reclamo, en los casos en que la Superintendencia compruebe infracciones de las normas cuyo cumplimiento le corresponde fiscalizar, podrá aplicar a los infractores las sanciones referidas”.

“19.- Suspender transitoriamente las autorizaciones o licencias que se hayan otorgado de acuerdo con los números 14, 15 y 26 de este artículo, cuando compruebe que no se cumplen las exigencias técnicas establecidas en la ley, los reglamentos y las normas técnicas de cumplimiento obligatorio para detentar o ejercer tales autorizaciones o licencias. La suspensión regirá hasta que se acredite el cumplimiento de las referidas exigencias”.

“23.- Sancionar el incumplimiento de las normas técnicas y reglamentarias vigentes o que se establezcan en virtud de la legislación eléctrica, de gas y de combustibles líquidos relativas a las instalaciones correspondientes, con desconexión de éstas, multas o ambas medidas”.

unidad tributaria anual a diez mil unidades tributarias anuales¹⁴¹, revocación de autorización o licencia, comiso, clausura temporal o definitiva, y caducidad de la concesión provisional. Además, esta norma precisa los criterios para la determinación de las distintas sanciones, que son la importancia del daño causado o del peligro ocasionado, el porcentaje de usuarios afectados por la infracción, el beneficio económico obtenido con motivo de la infracción, la intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma, la conducta anterior y la capacidad económica del infractor.

Con respecto al procedimiento mismo sancionador, su artículo 17° preceptúa, en lo pertinente, que “*Las **sanciones serán impuestas** por resolución del Superintendente, de conformidad a lo dispuesto en esta ley*”. Agrega que “*Toda sanción aplicada por la Superintendencia deberá fundarse en un procedimiento que se iniciará con la formulación precisa de los cargos y su notificación al imputado para que presente su defensa. El plazo conferido para presentar los descargos no podrá ser inferior a quince días*”. A continuación, declara que “*La Superintendencia dará lugar a las medidas probatorias que solicite el imputado en sus descargos, o las rechazará con expresión de causa*” y que “*La resolución que se dicte en definitiva deberá pronunciarse sobre las alegaciones y defensas del imputado y contendrá la declaración de la sanción impuesta o la absolución. El pronunciamiento anterior se hará dentro de los 30 días de evacuada la última diligencia ordenada en el expediente*”.

En lo que dice relación a las impugnaciones, su artículo 18 A manifiesta que “*En contra de las resoluciones de la Superintendencia que apliquen sanciones, se podrá interponer el recurso de reposición establecido en el artículo 9° de la ley N° 18.575, en el plazo de cinco días hábiles contado desde el día siguiente a la notificación de la resolución*”, teniendo la Superintendencia diez días hábiles para resolver. Agrega que “*La interposición de este recurso suspenderá el plazo para reclamar de ilegalidad, siempre que se trate de materias por las cuales procede dicho recurso*”.

Asimismo, su artículo 19° contempla un recurso de ilegalidad, otorgando la posibilidad de que “*Los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de diez días hábiles, contado desde la notificación, ante la Corte de Apelaciones correspondiente al domicilio del*

¹⁴¹ No obstante, hay que considerar lo señalado en el artículo 16 A en cuanto a que “*Sin perjuicio de las sanciones que establezcan leyes especiales, las infracciones tipificadas precedentemente podrán ser sancionadas con:*

1.- *Multa de hasta diez mil unidades tributarias anuales, revocación de autorización o licencia, comiso o clausura, tratándose de infracciones gravísimas, conforme a lo establecido en el artículo 15;*

2.- *Multa de hasta cinco mil unidades tributarias anuales, revocación de autorización o licencia, comiso o clausura, tratándose de infracciones graves, de acuerdo con el artículo antes citado, y*

3.- *Multa de hasta quinientas unidades tributarias anuales o amonestación por escrito, tratándose de infracciones leves*”.

reclamante”¹⁴². Lo anterior es dado bajo el fundamento de 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*”. Se precisa que 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.

Añade a su vez este artículo que en el marco de su tramitación en la Corte de Apelaciones se “*dará traslado de la reclamación a la Superintendencia, notificándola por oficio y ésta dispondrá del plazo de diez días hábiles contado desde que se notifique la reclamación interpuesta, para formular observaciones*”. Luego, “*La Corte no podrá decretar medida alguna que suspenda los efectos del acto reclamado, cuando la suspensión de los efectos de la resolución pueda afectar la calidad del servicio, la continuidad del mismo o la seguridad de las personas*”. Posteriormente, “*Evacuado el traslado por la Superintendencia, o vencido el plazo de que dispone para formular observaciones, el tribunal ordenará traer los autos en relación y la causa se agregará extraordinariamente a la tabla de la audiencia más próxima, previo sorteo de la Sala. La Corte podrá, si lo estima pertinente, abrir un término probatorio que no podrá exceder de siete días, y escuchar los alegatos de las partes. En caso de no acogerse el reclamo, el monto de la consignación se entenderá abonado al pago de la multa y, en caso de acogerse, regirá lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 20*”.

Por último, esta misma norma expone que la Corte dictará sentencia dentro del término de quince días y que contra la resolución de este Tribunal Superior “*se podrá apelar ante la Corte Suprema, dentro del plazo de diez días hábiles, la que conocerá en la forma prevista en los incisos anteriores*”.

Es menester mencionar que el artículo 21° señala que “*Los términos de días que establece la presente ley se entenderán suspendidos durante los feriados*”¹⁴³. Del mismo modo, el artículo 22° establece que “*Las notificaciones que practique la Superintendencia se harán personalmente o por carta certificada*”¹⁴⁴.

Por su parte, el Decreto N° 327, que Fija el Reglamento de la Ley General de Servicios Eléctricos, en el Título VII sobre Multas y Sanciones, en su artículo 321° preceptúa que “*La*

¹⁴² En caso de que la resolución afectare a más de una persona o entidad, cuyos domicilios correspondieren a territorios jurisdiccionales diferentes, será competente para conocer de todas las reclamaciones aquella Corte que corresponda al domicilio de la autoridad que haya expedido el acto administrativo reclamado.

¹⁴³ En el mismo sentido el artículo 23° del Decreto N° 119 expresa que “*Todos los plazos señalados en este reglamento son de días hábiles. Sin perjuicio de ello, durante la investigación podrán habilitarse formalmente días inhábiles para realizar cualquier actuación investigadora del procedimiento que deba cumplir S.E.C.*”.

¹⁴⁴ El artículo 16° del Decreto N° 119 señala lo mismo respecto de las notificaciones.

responsabilidad de los infractores a las disposiciones reglamentarias, normativas, o las instrucciones y órdenes impartidas conforme a la ley y este reglamento, se determinará y **sancionará** conforme a lo dispuesto en el Decreto N° 119, de 1989, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, o los que en el futuro lo sustituyan, en adelante reglamento de sanciones, y a las normas siguientes, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras autoridades para conocer la misma materia”. Después, complementa en su artículo 322° que “La aplicación de este Título corresponderá a la Superintendencia, debiendo imponerse la **sanción** mediante Resolución del Superintendente, una vez terminada la investigación de los hechos”¹⁴⁵. Por último, indica en su artículo 323° que “Las infracciones e incumplimientos de las normas legales, reglamentarias y técnicas en materia de electricidad, como asimismo de las instrucciones y órdenes que imparta la Superintendencia, serán castigados con alguna de las **sanciones** establecidas en el reglamento de sanciones, sin perjuicio de otras contempladas en el ordenamiento jurídico”, y menciona algunas infracciones e incumplimientos a modo ejemplar¹⁴⁶, así como también lo hace en su artículo 324°¹⁴⁷.

¹⁴⁵ En este mismo sentido, el artículo 3° del decreto N° 119 dispone que “La aplicación de este Reglamento corresponderá a SEC, debiendo imponerse la sanción o declarar la no existencia de la infracción mediante Resolución del Superintendente, una vez terminada la investigación de los hechos”.

¹⁴⁶ “...Entre otras, serán sancionadas las siguientes infracciones e incumplimientos:

a) La no comunicación a la Superintendencia, de la puesta en servicio de instalaciones eléctricas, dentro de los plazos establecidos en la ley y el reglamento.

b) El incumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y normas técnicas sobre seguridad que se encontraren vigentes en el momento de entrar en servicio, en instalaciones eléctricas de cualquier naturaleza, incluso las de uso privado.

c) La puesta en servicio de instalaciones eléctricas cuyos planos o ejecución no hubiesen sido realizados por instaladores en posesión de la respectiva licencia o por profesionales debidamente autorizados.

d) La comercialización de productos eléctricos sin el respectivo certificado de aprobación debiendo contar con éste, o usando indebidamente el distintivo o certificado de aprobación o placa de características.

e) El incumplimiento de los estándares de calidad de servicio y suministro, establecidos por disposiciones legales, reglamentarias y normas técnicas, para las actividades de generación, transmisión y distribución.

f) La aplicación o cobro de tarifas mayores a las máximas fijadas o determinadas en conformidad a la ley y el reglamento.

g) La mantención en servicio de instrumentos y equipos de medición cuyas indicaciones o registros alteren las mediciones, en porcentajes que excedan las tolerancias permitidas.

h) La no entrega de información requerida por la Superintendencia en los plazos que ella señale, o la entrega de información falsa; la no comparecencia y declaración de testigos o exhibición de libros, tarifas, contratos y demás documentos que dicho organismo requiera, conforme a sus atribuciones.

i) El incumplimiento de la extensión de servicio en las zonas de concesión dentro del plazo fijado por la Superintendencia”.

¹⁴⁷ Artículo 324.- En el caso de integrantes del CDEC o de propietarios u operadores de instalaciones sujetas a coordinación de la operación en los términos señalados en los artículos 165 y 166, serán sancionadas, entre otras, las siguientes infracciones e incumplimientos:

a) La no entrega de la información que deban proporcionar, dentro de los plazos establecidos, o la entrega de información falsa.

b) La operación de centrales generadoras y líneas de transporte, sin sujeción a la programación de la operación impartida por el CDEC, sin causa justificada.

Para estos efectos, se entenderá que la coordinación de la operación a que se refieren las disposiciones de este reglamento es aplicable hora a hora para cada una de las centrales generadoras y líneas de transporte.

c) El mantenimiento preventivo mayor de unidades generadoras y líneas, sin sujeción a las instrucciones de coordinación que al efecto hubiese impartido el CDEC.

d) La no constitución del CDEC en los plazos que este reglamento señala, así como el incumplimiento, por parte de este organismo, de las funciones de coordinación que le corresponden.

e) El incumplimiento de las instrucciones y órdenes que, conforme a sus facultades, impartan la Comisión y el Ministerio.

f) El incumplimiento del reglamento interno, por parte de los integrantes del CDEC.

g) La no incorporación al CDEC, por parte de aquellas entidades obligadas a integrarlo”.

A su vez, el Decreto N° 119, que Aprueba Reglamento de Sanciones en Materia de Electricidad y Combustibles, contiene el procedimiento administrativo que se sigue para determinar eventuales responsabilidades, siempre basándose en el principio del debido proceso, que en términos generales supone la bilateralidad de la audiencia, oportuno emplazamiento, posibilidad de formular descargos y rendir prueba, y la culpabilidad subjetiva del infractor.

Así, en su artículo 2° empieza estableciendo que *“La responsabilidad de los infractores a las disposiciones reglamentarias, normativas, o a las instrucciones y órdenes señaladas en el artículo precedente, se establecerá y sancionará conforme a lo que se dispone en el presente reglamento, sin perjuicio de las atribuciones que tienen otras autoridades para conocer y sancionar los mismos hechos”*.

A continuación, en su artículo 4° expone que *“El presente reglamento regirá todas las cuestiones a que diere lugar la contravención de las disposiciones contenidas en la legislación eléctrica, de gas y de combustibles líquidos, de sus reglamentos y normas técnicas complementarias, como asimismo de las instrucciones y órdenes que imparta la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, en adelante SEC...”*. Luego, en esta misma norma y en el artículo 6° enuncia sanciones y conductas que son susceptibles de ser castigadas.

Posteriormente, en su Título III del Procedimiento, en su artículo 8° precisa que la investigación sobre las infracciones podrá iniciarse de oficio por el Superintendente¹⁴⁸ o a petición de parte¹⁴⁹. En cualquiera de estos dos casos, se determinará la necesidad de efectuar una inspección, y en caso de ordenarse, se deberá emitir un informe técnico sobre los hechos de que se trata, el cual se agregará a la denuncia o servirá de auto cabeza de proceso, según corresponda. De la denuncia y/o del informe técnico aludido, se dará traslado al posible infractor, lo que significará la formulación de cargos¹⁵⁰. Durante el curso de la investigación se

¹⁴⁸ En el artículo 12° de este decreto indica que *“...se iniciará de oficio el procedimiento cuando, en el ejercicio de sus funciones y sin que medie denuncia formal al respecto, SEC tome conocimiento de la existencia de infracciones, incumplimiento o transgresiones a las leyes, reglamentos y normas técnicas sobre electricidad, gas y combustibles líquidos, como asimismo a las instrucciones y órdenes que hubiere impartido SEC”*.

¹⁴⁹ El artículo 9° de esta misma normativa define la denuncia como *“el acto en virtud del cual una persona natural o jurídica pone en conocimiento de SEC, conductas u omisiones que importen o puedan importar, según se determine en definitiva, la transgresión o el incumplimiento de las disposiciones que se mencionan en el artículo 1° de este Reglamento”*, mientras que el artículo 10° indica su contenido: *“Toda denuncia deberá constar por escrito y contener:*

a) Nombre, apellidos, profesión u oficio, domicilio y cédula de identidad del denunciante si éste es persona natural, y la individualización completa de la entidad y de su representante legal si es persona jurídica.

b) La enunciación clara y precisa de los hechos, conductas o antecedentes que constituyan las infracciones o irregularidades que denuncien con expresión del lugar, año, mes, día y hora si fuera posible, y

c) La enunciación precisa y clara de los antecedentes probatorios que ofrece o de las diligencias que solicita practicar al efecto”.

¹⁵⁰ De acuerdo al artículo 14° de este decreto: *“La formulación de cargos deberá contener necesariamente:*

a) la individualización completa del o de las personas naturales o jurídicas a quienes se formulan cargos;

podrán adoptar las medidas legales que se consideren convenientes para una acertada resolución final, lo que implica que la SEC podrá solicitar directamente el Intendente o Gobernador que corresponda, el auxilio de la fuerza pública con facultades de allanamiento y descerrajamiento si fuere necesario¹⁵¹. Esto también se consigna en la Ley N° 18.410 en su artículo 3°, sobre las facultades de la SEC.

El inculpado, en su escrito de descargos y en caso de no allanarse a las imputaciones que se le hagan, deberá acompañar todos los antecedentes que sirvieran de fundamento a su defensa, pudiendo solicitar la práctica de las diligencias probatorias, y eventualmente, otorgarse un término probatorio. Contestados los cargos o vencido el término fijado para ello, o el probatorio en su caso, se determinará si la investigación se encuentra agotada. De no ser así, se ordenará la práctica de las diligencias necesarias. A contrario *sensu*, cuando la investigación se encuentre agotada, se propondrá un proyecto de resolución, que imponga la sanción al inculpado o su sobreseimiento¹⁵².

Es de interés señalar que en su artículo 21° establece que “*Nadie podrá ser sancionado por hechos que no hayan sido motivo de cargos, debidamente notificados*” y luego, en su artículo 24° que “*El afectado podrá reclamar de la sanción ante el juez de Letras en lo Civil que corresponda, dentro del plazo de diez días, contado desde la fecha de notificación de la resolución*”. Además, en su artículo 25° expresa que “*Deducida oportunamente la reclamación, se suspenderá la aplicación de la sanción o el plazo establecido para el pago de multa, en su caso*” agregando que “*El reclamo se resolverá previo informe de la Superintendencia y audiencia del afectado y su fallo podrá ser apelado*”. Sin embargo, la disposición sobre el reclamo ante los tribunales ordinarios no se encontraría vigente como lo veremos más adelante.

b) La enunciación precisa y clara de los hechos constitutivos de infracciones y de las normas legales, reglamentarias, técnicas o administrativas infringidas, y

c) La formulación precisa de los cargos, con expresión del plazo que tiene el inculpado para formular sus descargos, que será de quince días hábiles, a contar de la fecha de la notificación, prorrogable por una sola vez en caso de ser conveniente o necesario para la investigación. En el escrito de descargos se acompañarán, ofrecerán o solicitarán las pruebas o diligencias probatorias que se consideren procedentes”.

¹⁵¹ Sin perjuicio de ello, de acuerdo al artículo 31°, también procede el mismo auxilio de la fuerza pública en los casos en que se obstaculizare o impidiere el pleno ejercicio de las atribuciones de SEC, principalmente en el cumplimiento de las sanciones de comiso y clausura.

¹⁵² Al respecto, el artículo 19° señala que “*El proyecto de Resolución deberá contener:*

a) La determinación precisa y clara de los hechos investigados y de las normas infringidas;

b) La indicación de la manera por la cual se inició el procedimiento;

c) La enunciación de los cargos formulados y de los descargos presentados por el inculpado, si los hubiere;

d) El análisis de los cargos y descargos, como asimismo de las pruebas acumuladas y su ponderación;

e) La individualización completa de los afectados;

f) La ponderación de los atenuantes, agravantes o eximentes que pudieren concurrir, y

g) La proposición concreta de las sanciones o del sobreseimiento o absolución que correspondiere”.

En definitiva, y de acuerdo a lo establecido por el profesor Esteban VILCHES¹⁵³, los cuestionamientos generales que se pueden hacer al sistema sancionador eléctrico son los siguientes:

i. Violación al principio de reserva o legalidad: Considerando que la seguridad está dada por la publicidad y conocimiento anticipado de las normas por parte de los fiscalizados, las garantías se encontrarían perfectamente satisfechas a través de un procedimiento administrativo que permita una defensa eficiente con su rendición de pruebas pertinente. Luego, no parecería exacto sostener que la seguridad solo podría conseguirse producto de la regulación estrictamente legal de las conductas sancionables en materia eléctrica.

Sin embargo, para el autor don Pedro PIERRY el derecho administrativo sancionador obedecer a tres principios: Principio de reserva o legalidad, derecho a ser oído o derecho a defensa y derecho a que la decisión administrativa siempre pueda ser revisada por un juez. Respecto al principio de reserva o legalidad señala que basta con la sola indicación legal de que las infracciones a los reglamentos serán sancionados administrativamente.

Por su parte, para el profesor Ramiro MENDOZA, el principio de legalidad debe aplicarse irrestrictamente a las sanciones, pero, en cuanto a la descripción de la conducta sancionada basta con una descripción genérica de ésta, detallando lo esencial de ella.

ii. Sistema sancionador basado en la responsabilidad objetiva: Se ha criticado, especialmente en relación a las sanciones asociadas a los ‘black-out’, que se basarían en criterios de responsabilidad objetiva por el hecho ajeno o, incluso, solidaria.

Al respecto las Cortes de Apelaciones han sido dispares en sus pronunciamientos. Primeramente, la Corte de Apelaciones de Santiago, a propósito de sanciones por ‘black-out’, considera que se sanciona por una responsabilidad objetiva de ser parte integrante del Centro de Despacho Económico de Carga (CDEC)¹⁵⁴. Sin embargo, la Corte de Apelaciones de Valdivia, también referente al ‘black-out’, afirma la tesis de una responsabilidad subjetiva de los integrantes del CDEC¹⁵⁵ lo cual es confirmado por la Corte Suprema.

La Superintendencia por su parte, alega que la responsabilidad de los infractores en estos casos como en otros es individual y asociadas al dolo o culpa con que hayan actuado u omitido actuar.

¹⁵³ VILCHES (2005) p. 21-26.

¹⁵⁴ *Arauco Generaciones S.A. con Superintendencia de Electricidad y Combustibles* (2004): Considerando 15°.

¹⁵⁵ *Sistema de Transmisión del Sur S.A. con Superintendencia de Electricidad y Combustibles* (2004).

iii. El monto de las multas impuestas: Los criterios contenidos en el artículo 16° de la Ley 18.410 son de carácter general y constituyen las directrices en virtud de las cuales la autoridad determina los montos, admitiéndose que existe un margen de discrecionalidad dado por los rangos de multas asociadas al tipo de infracción, si es leve, grave o gravísima.

En la práctica, conociendo de recursos de reclamación de ilegalidad, la Corte de Apelaciones en algunas ocasiones ha rebajado las multas. Estas rebajas han sido duramente cuestionadas por parte de la doctrina dado que sería discutible esa facultad del Tribunal por encontrarse al margen esta de la ley, ya que ellas sólo podrían pronunciarse acerca de la legalidad o ilegalidad de las sanciones impuestas pero no tendría facultades para convertirse en un coregulador de las multas, por cuanto es una labor que la ley encomendaría de modo exclusivo y excluyente a la autoridad administrativa¹⁵⁶.

iv. La carga de la prueba: De acuerdo al autor las empresas alegarían en sus reclamaciones de ilegalidad que la Superintendencia presume el dolo o culpa de sus acciones. Sin embargo, hay que considerar que las infracciones a la ley son objetivas, ante lo cual la SEC necesariamente debe iniciar el procedimiento de cargo, y si procede, aplicar la multa. A su vez, el sancionado en su defensa deberá probar que cumplió con la normativa.

Ahora bien, es procedente además, ahondar en ciertos comentarios más específicos acerca del procedimiento mismo sancionatorio eléctrico, los que se exponen a continuación:

i. En primer término, debemos mencionar que, al igual que en materia sanitaria, se precisan algunos criterios para la determinación de las sanciones, tales como la importancia del daño o peligro causado, la cantidad de usuarios afectados, el beneficio económico obtenido con la infracción, la intencionalidad, entre otros. Esto equivale en cierta manera a las agravantes y atenuantes en materia penal, por lo que le otorgan una mayor precisión, proporcionalidad y razonabilidad a la sanción.

ii. Luego, según lo establecido en el artículos 18 A y 19° de la Ley N° 18.410 proceden los recursos de reposición y de ilegalidad. De lo cual se presumiría entonces que ¿No hay recurso jerárquico?

En la práctica, esta Superintendencia en forma reciente ha estado aceptando algunos recursos jerárquicos interpuestos en subsidio de recursos de reposición, pero sólo en aquellos casos en que se reclama contra multas aplicadas por directores regionales de la entidad

¹⁵⁶ VILCHES (2005) pp. 25-26.

fiscalizadora. Sin embargo, la regla general predica que es improcedente respecto de decisiones adoptadas por órganos administrativos en ejercicio de una potestad desconcentrada, como se da en el presente caso por tratarse de una superintendencia¹⁵⁷.

iii. A su vez, el recurso de ilegalidad precisa que para interponerlo contra una multa deberá acompañarse una boleta de consignación por el 25% del monto de la misma. Estamos claramente frente a un caso de “*solve et repete*” (“paga primero y reclama después”).

El profesor Eduardo SOTO KLOSS¹⁵⁸ ha planteado que esta exigencia consiste en que para ocurrir ante la justicia se requiere pagar primeramente el monto de la multa o parte de ella y solo así prospera la admisibilidad de la acción¹⁵⁹. Este pago significa ejecutar la decisión, al menos en parte, y tener por culpable del ilícito a quien ni siquiera ha sido juzgado por el juez natural, esto es, un órgano jurisdiccional del Estado en un debido proceso, y vulnerando la presunción de inocencia.

Siguiendo al mismo autor, esta exigencia de consignación tiene una notoria incompatibilidad con el Constitución Política, por cuanto infringe la igual protección de la ley, la cual garantiza el derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva. Además, es un impedimento para el ejercicio de dicho derecho en su esencia y atenta contra la obligación de todo órgano del estado de respetar y promover los derechos esenciales. Luego, quebranta también la igualdad ante la ley dado que es un privilegio para la autoridad administrativa, sin fundamento constitucional. Por último, incumple el derecho de propiedad al imponer una multa antes que la sanción se encuentre firme.

Dable es concluir que, de acuerdo a lo analizado precedentemente a propósito de los principios del Derecho Administrativo Sancionador y del debido proceso, el “*solve et repete*” constituye una clara y manifiesta infracción al debido proceso, atentando contra los principios de gratuidad, legalidad, igualdad y servicialidad, además de infringir la precitada presunción de inocencia.

¹⁵⁷ Dictámenes Nos 75.672, de 2010 y 42.049, de 2010.

¹⁵⁸ SOTO (2005a) p. 102.

¹⁵⁹ La Corte Constitucional italiana lo declaró inconstitucional (el *solve et repete*) por ser contrario a la igualdad ante la ley. En España también fue suprimido por la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por considerarlo un “gravísimo obstáculo a la justicia”. A su turno, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece la igualdad ante la ley y el derecho de toda persona a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales, los cuales se vulnerarían con esta exigencia de pago previo. Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU) consigna el derecho sin discriminación a igual protección de la ley prohibiendo toda discriminación. Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) también reconoce el derecho fundamental de toda persona a ser oída por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial. Por último En Latinoamérica, la Corte Suprema de Justicia de Venezuela también ha declarado inconstitucional el *solve et repete*. En SOTO (2005a) p. 109.

iv. Siguiendo con la reclamación anterior, es útil destacar que ésta se tramita como recurso de protección dado que se da traslado a la Superintendencia, lo cual no es la regla general en la tramitación de un recurso de apelación.

v. En relación a la orden de no innovar ésta es limitada, dado que existe restricción para decretarla cuando la suspensión de los efectos de la resolución pueda afectar la calidad del servicio, la continuidad del mismo o la seguridad de las personas.

vi. Cabe mencionar también que existe un plazo 15 días para dictar sentencia por la Corte de Apelaciones, lo cual difiera del plazo para fallar el recurso de protección que asciende a 5 días y excepcionalmente 2, de acuerdo al Autoacordado sobre la materia¹⁶⁰.

vii. Respecto de la apelación ante la Corte Suprema, y al igual que en materia de telecomunicaciones, no existirían otros recursos.

viii. En lo tocante al sistema probatorio, acá se procede en forma similar a la inspección personal del tribunal, pero sin cumplir las debidas garantías contenidas en el Código de Procedimiento Civil. A saber, el artículo 324° de dicho cuerpo legal establece la regla general de que “*Toda diligencia probatoria debe practicarse previo decreto del tribunal que conoce en la causa, notificado a las partes*”. Luego, el artículo 403° precisa que “*Fuera de los casos expresamente señalados por la ley, la inspección personal del tribunal sólo se decretará cuando éste la estime necesaria; y se designará día y hora para practicarla, con la debida anticipación, a fin de que puedan concurrir las partes con sus abogados*”, agregando en su artículo 405° que “*Se llevará a efecto la inspección con la concurrencia de las partes y peritos que asistan, o sólo por el tribunal en ausencia de aquéllas*”. En resumen, no se cumplen con las garantías de un debido proceso en la forma de llevar la investigación y efectuar un medio probatorio, infringiendo los principios de legalidad, contradictoriedad, transparencia y publicidad.

ix. Por último, en lo que concierne a la supuesta posibilidad del afectado para reclamar de la sanción ante el juez de Letras en lo Civil, surgen las dudas sobre si se encuentra vigente esta tramitación judicial. Al parecer no lo estaría a partir de la reforma incorporado por la Ley N° 19.613, de 1999, que Modifica la Ley N° 18.410, Orgánica de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, y el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1982, de Minería, Ley General de Servicios Eléctricos, con el Objeto de Fortalecer el Régimen de Fiscalización del Sector.

¹⁶⁰ Autoacordado sobre Tramitación y Fallo del Recurso de protección de las Garantías Constitucionales, de la Corte Suprema, de 1992, en su N° 10.

En efecto, en el Título IV -sobre las Sanciones- de la Ley 18.410, en los artículo 15° y siguientes, se describe el procedimiento de cargo, su procedencia, etapas y requerimientos. En lo particular, referente a las impugnaciones, su artículo 18 A -tal como lo vimos anteriormente- señala expresamente que en contra de las resoluciones sancionatorias de la Superintendencia se podrá interponer el recurso de reposición, y luego en su artículo 19° contempla un recurso de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones, pudiéndose apelar ante la Corte Suprema contra la resolución de este Tribunal Superior.

Por otra parte, para que opere la derogación tácita de una ley es necesario que se dicte una nueva ley que contenga disposiciones que no pueden conciliarse con las de la anterior, lo que sólo ocurrirá cuando sea imposible la aplicación simultánea de las normas establecidas por las dos leyes. Luego, la Ley N° 19.613 -y la versión vigente de la Ley N° 18.410- no armoniza en lo más mínimo con el artículo 24° del Decreto N° 119, dado que existirían procedimientos paralelos para reclamar. Complementando lo anterior, cabe agregar que la Superintendencia es el organismo especializado en la materia, por lo tanto, el más idóneo para resolver cuestiones eléctricas.

C. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN EL SECTOR SANITARIO

De igual modo que en materia eléctrica, en materia sanitaria existe un órgano con potestades sancionadoras que no es el ministerio, sino un servicio descentralizado.

La Ley 18.902, que Crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios, en su artículo 2° dispone que, en lo pertinente, corresponderá a este organismo de control la fiscalización de los prestadores de servicios sanitarios y del cumplimiento de las normas relativas a servicios sanitarios. Específicamente, la letra e) de su artículo 4° le otorga la facultad sancionadora al señalar que le corresponderá al Superintendente **aplicar las sanciones** contenidas en esta ley.

En su Título III, sobre Procedimiento y Sanciones, en su artículo 11° indica que los prestadores de servicios sanitarios que incurrieren en alguna infracción a las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con los servicios sanitarios, o en incumplimiento de las instrucciones, órdenes y resoluciones que dicte la Superintendencia, podrán ser objeto de la aplicación por ésta, de una serie de multas¹⁶¹. Es importante destacar que esta disposición

¹⁶¹ El artículo 11° de esta ley expresa que podrán aplicarse algunas de las siguientes multas:

contiene ciertos criterios para aplicar las sanciones, tales como la posibilidad de aplicación total o parcial de ciertos castigos, aumentos en caso de reincidencia, factor de imprevisibilidad, cierta proporcionalidad en consideración a la cantidad de usuarios afectados y la gravedad de la infracción, motivación de la sanción, entre otros.

Respecto al procedimiento fiscalizador los funcionarios de la entidad normativa, designados como fiscalizadores tendrán la calidad de ministros de fe en la verificación de los hechos constitutivos de infracciones de la normativa vigente, por lo que los hechos establecidos por éstos constituirán una presunción legal.

Por su parte, los establecimientos generadores de residuos industriales líquidos -los fiscalizados- deberán dar aviso a la Superintendencia de la entrada en operación de los sistemas de tratamiento, esto con el objeto que el órgano de control fije, mediante resolución, el plan de monitoreo e informes periódicos respectivos al fiscalizador. Si de la fiscalización, de los informes periódicos que debe emitir el generador o de los muestreos y análisis adicionales resultaren infringidas normas de emisión o la normativa vigente, la Superintendencia le dará un plazo para que subsane la situación, sin perjuicio de las sanciones que le pueda imponer, de conformidad a la ley.

De acuerdo al artículo 12° *“Las sanciones serán aplicadas por resolución del Superintendente” y “Las multas impuestas por la Superintendencia deberán ser pagadas en la Tesorería General de la República, dentro del plazo de diez días contado desde la fecha de la notificación de la resolución respectiva”*.

En conformidad al artículo 13, de la aplicación de la sanción o de su monto, el afectado podrá reclamar¹⁶² ante el juez de letras en lo civil que corresponda, dentro del plazo de diez

a) De una a cincuenta unidades tributarias anuales, tratándose de infracciones que importen deficiencias en la calidad, continuidad u obligatoriedad de los servicios, cobros indebidos, trato económico discriminatorio a los usuarios, deficiencias en la atención de los reclamos de los usuarios, daño a las redes u obras generales de los servicios, o incumplimiento de la obligación de entregar información requerida por la Superintendencia en conformidad a la ley.

b) De cincuenta y una a mil unidades tributarias anuales, cuando se trate de infracciones que pongan en peligro o afecten gravemente la salud de la población, o que afecten a la generalidad de los usuarios de los servicios.

c) De una a cien unidades tributarias anuales, cuando se trate de infracciones cometidas por los prestadores de servicios sanitarios, que importen el no acatamiento de las obligaciones y plazos establecidos por la ley respecto de las concesiones a que se refiere el decreto con fuerza de ley N° 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas, así como de las órdenes escritas y requerimientos, debidamente notificados, y plazos fijados por la Superintendencia de Servicios Sanitarios, en ejercicio de las atribuciones que la ley le encomiende, en relación con materias de su competencia.

d) De cincuenta y una a quinientas unidades tributarias anuales cuando se trate de infracciones relativas a la entrega de información falsa o manifiestamente errónea; y al no cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 63°, 64°, 65°, 66°, 67° y 70° del decreto con fuerza de ley N° 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas.

e) De cincuenta y una a diez mil unidades tributarias anuales cuando se trate del incumplimiento del programa de desarrollo a que se refiere el artículo 14° del decreto con fuerza de ley N° 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas.

f) De cincuenta y una a mil unidades tributarias anuales cuando se trate de la entrega o uso indebido de información privilegiada...”

¹⁶² Es menester mencionar que la reclamación se someterá a las normas del procedimiento sumario y que las sentencias de primera o de segunda instancia que no den lugar a la reclamación, condenarán necesariamente en costas al reclamante.

días contado desde la fecha de su notificación. Cabe agregar que la notificación de esta reclamación interpuesta suspenderá la aplicación de la sanción, sin perjuicio de los reajustes e intereses de la multa se devenguen desde el undécimo día de notificada la resolución que aplicó la sanción.

Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente anotar que el ordenamiento legal que se examina previene, en su artículo 31, la posibilidad de interponer un recurso de reposición en el plazo de cinco días hábiles contado desde la notificación de la resolución reclamada y la Superintendencia dispondrá de otros diez días hábiles para resolver.

Se añade a lo anterior, que incluso puede interponerse un recurso de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago, cuando -en conformidad al artículo 32°- las personas o entidades que estimen que las resoluciones u omisiones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o normas que le compete aplicar y que ello les cause perjuicio. La Corte dará traslado a la Superintendencia y cuando se pueda afectar la calidad o la continuidad del servicio la interposición del recurso no suspenderá los efectos del acto reclamado ni podrá la Corte decretar medida alguna con ese objeto mientras se encuentre pendiente la reclamación. Evacuado el traslado por la Superintendencia, o acusada la rebeldía, el tribunal ordenará traer los autos en relación y dispondrá agregar extraordinariamente la causa a la tabla del día subsiguiente, previo sorteo. La Corte dictará sentencia dentro del término de quince días y contra dicha resolución no procederá recurso alguno.

En caso que la multa no fuere pagada y se hubiere hecho exigible por haber transcurrido el plazo para reclamar de ella, o existiere sentencia ejecutoriada rechazando el reclamo, el artículo 14° preceptúa que *“la Superintendencia podrá demandar ejecutivamente al infractor ante el juzgado de letras de turno en lo civil de Santiago, acompañando copia de la resolución que aplicó la sanción, la que tendrá por sí sola mérito ejecutivo, o de la sentencia firme, en su caso. Lo anterior es sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 233 del Código de Procedimiento Civil”*. Es importante destacar que en este juicio, el demandado no podrá oponer otras excepciones que la de prescripción, la de no empecerle el título y la de pago. En este último caso, deberá ser siempre condenado en costas, a menos que probare haber entregado oportunamente a la Superintendencia los comprobantes de pago de la multa.

Para otorgar seguridad jurídica al sistema el artículo 15° expresa que *“La Superintendencia no podrá aplicar multa a un infractor, luego de transcurridos cuatro años de la fecha en que se hubiere cometido*

la infracción”. Agregando que “*La acción de cobro de una multa prescribirá en el plazo de dos años, contado desde que se hizo exigible conforme a lo establecido en los artículos 13 y 14*”.

Por otro lado, respecto a la declaración de caducidad de una concesión sanitaria, el artículo 17° de la ley otorga la posibilidad de reclamar contra ella ante el juez de letras en lo civil correspondiente, dentro del plazo de diez días contado desde la fecha de notificación del decreto supremo que la declara. Esta reclamación también se someterá a las normas del procedimiento sumario y su interposición no suspenderá la caducidad decretada, salvo que el juez de la causa resuelva en contrario.

En términos procesales el artículo 18° expone que los plazos administrativos de días que establece esta ley se entenderán de días hábiles y que las notificaciones que practique la Superintendencia se harán por carta certificada, empezando a correr los plazos tres días después de recibida por la Empresa de Correos de Chile. Complementando lo anterior, y en conformidad al artículo 19°, “*la Superintendencia adoptará las medidas necesarias para garantizar la seguridad del público y resguardar los derechos de los usuarios de servicios sanitarios, pudiendo requerir el auxilio de la fuerza pública para el cumplimiento de sus resoluciones*”, con también “*para obtener el íntegro cumplimiento de las órdenes, resoluciones e instrucciones que dicte en el ejercicio de la facultad de control de los residuos líquidos*”.

Finalizado el estudio del procedimiento sancionatorio sanitario, corresponde reparar en algunas observaciones sobre la materia.

i. En primer lugar, es útil destacar que el artículo 11° ya referido contiene la facultad de la Superintendencia para aplicar multas, incluyendo ciertos criterios para aplicarlas, tales como la posibilidad de aplicación total o parcial de ciertos castigos, aumentos en caso de reincidencia, factor de imprevisibilidad, cierta proporcionalidad en consideración a la cantidad de usuarios afectados y la gravedad de la infracción, motivación de la sanción, entre otros. Esto permite cumplir con los principios de proporcionalidad y razonabilidad, cumpliéndose de mejor manera el fin retributivo de las sanciones.

ii. Respecto al procedimiento fiscalizador los funcionarios de la entidad normativa, designados como fiscalizadores, tendrán la calidad de ministros de fe en la verificación de los hechos constitutivos de infracciones de la normativa vigente, por lo que los hechos establecidos por éstos constituirán una presunción legal. ¿Esto constituye una especie de inspección personal del tribunal? Si fuera así ¿Se cumplen con las condiciones de este medio

probatorio ya singularizadas a propósito del procedimiento eléctrico? Al parecer no dado que hay regulación legal al respecto en esta materia, y en consecuencia, nuevamente no se cumplirían con las garantías de un debido proceso en la forma de llevar la investigación y efectuar un medio probatorio, infringiéndose los principios de legalidad, contradictoriedad, transparencia y publicidad.

iii. En seguida, se establecen distintos recursos para impugnar el acto administrativo sancionatorio. En la práctica, lo más común es entablar un recurso de reposición. Luego, el afectado suele reclamar ante el juez de letras en lo civil, suspendiendo ello la aplicación de la sanción y sometiéndose a las normas del procedimiento sumario. Finalmente, existe la posibilidad de interponer un recurso de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones, pudiendo decretar ésta orden de no innovar pero con restricciones, lo cual en la práctica es lo que menos se da dado que en la mayoría de los casos se interponen los dos primeros. Expresamente se consigna que contra la sentencia de esta Corte no procederá recurso alguno.

iv. En último término, es procedente destacar los plazos de prescripción contenidos en el artículo 15°, de cuatro años para aplicar una multa a un infractor, y de dos años de la acción de cobro de una multa. Estos plazos permiten cumplir con los principios de celeridad, economía procedimental y eficiencia y eficacia, además de otorgar mayor seguridad jurídica al sistema sancionatorio.

En relación en lo anterior, cabe precisar que la Ley 18.902 omite regular una serie de materias procedimentales, tales como la formulación de cargos, su notificación, los descargos, la apertura de un término probatorio, plazo para fallar y la posibilidad de decretar el abandono. En consecuencia, podemos concluir al respecto que estas materias deben estar a la Ley N° 19.880, que rige supletoriamente para estos casos.

CUADRO COMPARATIVO PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS

Procedimientos	Potestad sancionadora	Emplazamiento y Descargos	Término probatorio	Plazo de fallo	Impugnación	Criterios gradualidad penas	Orden de no innovar	Prazos	Notificaciones	Abandono	Prescripción
TELECOMUNICACIONES	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y Subsecretaría de Telecomunicaciones (Art. 36 Ley 18.168 y Art. 6° f) DI. 1.762)	Sí (Art. 36A Ley 18.168)	Sí, siempre que se solicite y existan hechos pertinentes, sustanciales y controvertidos (Art. 36A Ley 18.168)	No aplica	Apelación (Art. 36A Ley 18.168)	No aplica	No aplica	Fatales y de días hábiles (Art. 16 bis Ley 18.168). Salvo apelación, es judicial	Personal o carta certificada (Art. 16 bis Ley 18.168)	Inactividad por 3 meses (Art. 16 bis Ley 18.168)	No aplica
ELÉCTRICO	Superintendencia de Electricidad y Combustibles (Art. 7° g) Ley 18.410)	Sí (Art. 17 Ley 18.410)	Sí (Art. 17 Ley 18.410)	Superintendencia: 30 días para resolver la sanción (Art. 17 Ley 18.410) y 15 días para resolver la reposición (Art. 18A Ley 18.410) Corte de Apelaciones: 15 días para el R. de ilegalidad (Art. 19 Ley 18.410)	Reposición (Art. 18A Ley 18.410), Recurso de ilegalidad (Art. 19 Ley 18.410) y Apelación (Art. 19 Ley 18.410)	Sí (Art. 15 y 16 Ley 18.410)	En recurso de ilegalidad, pero acotado (Art. 19 Ley 18.410)	Días hábiles (Art. 21 Ley 18.410)	Personal o carta certificada (Art. 22 Ley 18.410)	Si (Por aplicación supletoria de la Ley 19.880)	No aplica
SANITARIO	Superintendencia de Servicios Sanitarios (Art. 4° e) Ley 18.902)	Si (Por aplicación supletoria de la Ley 19.880)	Sí (Art. 35 Ley 19.880)	Superintendencia: 30 días para resolver la reposición (Art. 31 Ley 18.902) Corte de Apelaciones: 15 días para el R. de ilegalidad (Art. 32 Ley 18.902)	Reposición (Art. 31 Ley 18.902), Reclamo ante juez de letras (Art. 13 Ley 18.902) y Reclamo de ilegalidad (Art. 31 Ley 18.902)	Sí (Art. 11 Ley 18.902)	En recurso de ilegalidad, pero acotado (Art. 32 Ley 18.902)	Días hábiles (Art. 18 Ley 18.902)	Carta certificada (Art. 18 Ley 18.902)	Si (Por aplicación supletoria de la Ley 19.880)	4 años para aplicar la sanción y 2 años para su cobro (Art. 15 Ley 18.902)

CONCLUSIONES GENERALES

“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”¹⁶³.

Del análisis particular del artículo 19 N° 3 inciso sexto de nuestra actual Carta Política de 1980, de las Actas Oficiales de la CENC, de la jurisprudencia judicial y administrativa y de la doctrina, es posible concluir, que las garantías contenidas en la Norma Suprema son aplicables a cualquier órgano que ejerza jurisdicción, y por tanto, a cualquier resolución que afecte los derechos constitucionales o legales, sean sanciones penales como sanciones de cualquier otra naturaleza, aplicada tanto por los tribunales como por la Administración.

Complementando lo anterior, se debe considerar que el Derecho Administrativo Sancionador se encuentra sometido a una serie de principios que informan los márgenes en los que su actividad debe enmarcarse, a saber: Juridicidad, tipicidad, igualdad, respeto a la libertad individual, servicialidad, probidad administrativa, razonabilidad, proporcionalidad, eficacia y eficiencia, inocencia, prescriptibilidad, irretroactividad y *non bis in idem*.

Por su parte, la Ley N° 19.880 también regula la actuación, en términos generales, de los órganos de la Administración Pública y establece las bases del procedimiento administrativo, con una serie de principios: Escrituración, gratuidad, celeridad, conclusivo, economía procedimental, contradictoriedad, imparcialidad, abstención, no formalización, inexcusabilidad, impugnabilidad, transparencia y publicidad. Todos estos principios participan en la configuración de la ‘supragarantía’ que constituye el debido proceso.

Respecto al contenido del debido proceso, es dable afirmar que lo componen la imparcialidad e independencia del órgano jurisdiccional, la igualdad de oportunidades de las partes para acceder a los órganos jurisdiccionales, entablar acciones, ser oídos, rendir pruebas, y poder recurrir, y el establecimiento de los tribunales en forma permanente por el legislador y con anterioridad a la iniciación del juicio. En resumen, para que un procedimiento sea efectivamente ‘debido’ debe ser contradictorio, bilateral y con igualdad de derechos para las partes, lo que se traduce en que se les permita exponer adecuadamente sus pretensiones,

¹⁶³ Artículo 19 N° 3 inciso quinto de la Constitución Política de la República.

defensas y oposiciones, obteniendo una decisión por un juzgador imparcial e independiente y procurando siempre las garantías de un justo y racional procedimiento.

En lo referente a la potestad sancionadora de la Administración, desencadenada por la comisión de un ilícito y que provoca la aplicación de una pena, las condiciones '*sine qua non*' de ésta última son la vinculación a una infracción administrativa, la consagración en el ordenamiento jurídico, su tramitación y aplicación mediante un procedimiento sancionador y la responsabilidad del infractor.

En lo particular, respecto del ejercicio de estas potestades, la doctrina y el Tribunal Constitucional han reconocido que éste debe ser limitado a través de '*principios precisos, uniformes y garantistas*'. Sin embargo, la aplicación de estos principios formativos del debido proceso en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora carece de una regulación constitucional y legal, dado que, como hemos visto precedentemente en esta investigación, se reconoce únicamente su existencia quedando su ejecución en tierra de nadie.

Esta situación de falta de regulación en relación a los principios conforme a los cuales la Administración debe ejercer sus potestades sancionadoras, se ha solucionado tomando prestados los principios del Derecho Penal y aplicándolos -como pauta- al Derecho Administrativo Sancionador, todo esto de forma *matizada*, tal como lo señalado nuestro Tribunal Constitucional. Sin embargo, se producen igualmente interrogantes porque tampoco hay regulación constitucional ni legal al respecto ¿En qué se traducen estos matices? ¿Constituye una discrecionalidad sin límites para la Administración? ¿Quién determinará cuándo una 'interpretación con matices' no corresponda, el mismo órgano, su superior, los Tribunales Superiores de Justicia o el Tribunal Constitucional?

Ahora bien, tratándose del cumplimiento del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores relacionados con los servicios básicos de la sociedad moderna, específicamente el de telecomunicaciones, el eléctrico y el sanitario, el panorama se torna más complejo aun.

En efecto, en el procedimiento sancionatorio de telecomunicaciones es el ministro -órgano centralizado- quien detente la potestad sancionadora. Claramente se da una duplicidad de roles en esa cartera lo cual parece vulnerar los principios de imparcialidad e independencia y probidad administrativa. En materia eléctrica y sanitaria, en cambio, existe un órgano fiscalizador y sancionador distinto al ministerio, que es un servicio descentralizado, la Superintendencia del rubro.

No obstante la diferencia anterior, prácticamente en los tres sectores se consagra un procedimiento especial y reglado -conforme al cual deben tramitarse los cargos formulados y que constituye un requisito esencial previo para la aplicación de las sanciones- lo cual permite cumplir con las garantías del debido proceso, dado que se encuentran latamente regulado en las normas del rubro. Sin embargo, cabe precisar que en materia sanitaria no es especialmente detallada la regulación de este procedimiento, aunque se entiende que rigen supletoriamente las normas de la Ley N° 19.880

En el plano procesal, específicamente en cuanto al término probatorio, parece particular lo que ocurre en materia de telecomunicaciones. En los mismos descargos del sancionado se debe solicitar que se reciba la causa a prueba y siempre que éstos constituyan hechos pertinentes, substanciales y controvertidos se procede a su apertura. Esto atenta evidentemente contra el debido proceso y no se da en los otros sectores regulados.

En seguida, cabe mencionar que en materia eléctrica y sanitaria, el medio probatorio de inspección personal del tribunal no cumple con las debidas garantías contenidas en el Código de Procedimiento Civil, infringiendo las garantías de un debido proceso en la forma de llevar la investigación y concretar un medio probatorio, vulnerándose los principios de legalidad, contradictoriedad, transparencia y publicidad.

En relación a los criterios para la determinación de las sanciones, esto tampoco es común entre estos procedimientos. El de telecomunicaciones adolece de ellos, mientras que en los otros dos si se contienen. Esta omisión de criterios para la graduación de las sanciones resulta grave dado que afecta directamente los principios de proporcionalidad, razonabilidad e igualdad.

Otro aspecto que merece cuestionamiento es que no existe un plazo máximo para resolver en el ámbito de telecomunicaciones, como si lo hay en materia eléctrica, y al menos internamente se ordena dentro de la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Esto no permite cumplir con los principios de celeridad, conclusivo, economía procedimental y eficacia y eficiencia, y además, provoca una importante falta de certeza jurídica.

A contrario sensu, si merece destacar el plazo de 3 meses para decretar el abandono respecto de las partes del procedimiento sancionatorio de telecomunicaciones, institución que no existe expresamente en las normativas sectoriales eléctricas ni sanitarias, aunque también podría -y debería- aplicarse en conformidad a la Ley N° 19.880. También resulta conveniente el reconocimiento expreso del abandono, considerando que se dificulta más fuertemente la

posibilidad de dilación del procedimiento y así se contribuye con los principios de celeridad, economía procedimental y eficiencia y eficacia, considerando que se trata de un servicio fundamental para la población y que las sanciones, al ser en su mayoría multas, al paso del tiempo pierden su sentido.

Pese a lo anterior, en materia eléctrica subsiste una exigencia que atenta contra el debido proceso. Así pues, para interponer el recurso de ilegalidad se debe acompañar una boleta de consignación por el 25% del monto de la multa, estableciéndose un requisito habilitante para reclamar ante los tribunales lo que constituye una infracción al principio de la presunción de inocencia, un impedimento para el ejercicio del derecho a acceder a la justicia, un atentado contra el derecho a la igualdad ante la ley y una violación al artículo 73° de la Constitución al entrabar o impedir el ejercicio de la jurisdicción. En conclusión, constituye una infracción al debido proceso, atentando contra los principios de gratuidad, legalidad y servicialidad.

Por último, es pertinente manifestar que solo en el ámbito sanitario se contemplan plazos de prescripción para aplicar las multas y para cobrarlas. Estos plazos permiten cumplir con los principios de celeridad, economía procedimental y eficiencia y eficacia, además de otorgar mayor seguridad jurídica al sistema sancionatorio.

En definitiva, es posible verificar diversas infracciones al debido proceso administrativo en estos procedimientos sancionadores, no obstante ello, considerando la “*aplicación matizada*” propugnada por el Tribunal Constitucional -e interpretándola como una ‘aplicación adaptada’ de los principios penales de acuerdo a las circunstancias propias y específicas de cada sector regulado-, se plantea en este trabajo que igualmente se estaría dando cumplimiento al estándar constitucional y legal establecido.

Por otro lado se puede advertir que los procedimientos sancionadores reseñados en esta investigación resultan ser diametralmente distintos y ejemplifican una realidad en el Derecho Administrativo Sancionador chileno. Desde la autoridad que detenta la potestad sancionadora, los diferentes plazos que se establecen -para notificar, hacer los descargos, abrir términos probatorios, para resolver o para impugnar-, los diversos recursos que se otorgan para reclamar y los distintos tribunales encargados de revisar las resoluciones adoptados por las autoridades administrativas.

Si bien existen algunas materias comunes a estos tres procedimientos, como las notificaciones, que se hacen personalmente o por carta certificada -salvo en materia sanitaria que sólo es por carta certificada¹⁶⁴-, parecen ser que estas similitudes son las menos. Al parecer lo único real y estrictamente elemental que tienen en común estos procedimientos sancionadores, es que constituyen manifestaciones concretas de la misma potestad sancionadora de la Administración, a su vez parte integrante del '*Ius Puniendi*' estatal.

En virtud de lo anterior, no queda más que concluir que la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos no parece resultar totalmente suficiente para regular en forma adecuada los procedimientos sancionatorios, esto debido a las incongruencias y vacíos expuestos anteriormente. Asimismo, omite una consagración expresa de principios especiales de resguardo de los derechos de las personas, lo cual plantea un enorme desafío al aplicar esta ley de no afectar los derechos de las personas destinatarias de este tipo de procedimientos administrativos. En ese orden de cosas se hace necesario el establecimiento de principios y derechos propios del Derecho Administrativo Sancionador y así terminar con la enorme incertidumbre que rompe con toda certeza jurídica de nuestro ordenamiento.

A pesar de que la realidad y el desarrollo de nuestros tiempos han hecho necesario reforzar los poderes públicos relacionados con la regulación, intervención y control sobre ciertas actividades sensibles, no hay que olvidar que estos ámbitos han sido adjudicados a particulares los que han asumido el rol que antes detentaba el Estado, en cuanto a la organización y gestión de los servicios de utilidad pública. En este sentido, tratándose de los servicios referidos, resulta esencial -para el buen funcionamiento de la sociedad- que el constituyente se avoque a resguardar dichos sectores, imponiendo una serie de sanciones o multas a los incumplimientos de las exigencias legales -tanto por los prestadores del servicio como por los clientes o usuarios-, esto a causa de la implicancia de estas infracciones, las que pueden llegar a afectar la salud, la economía, el orden público, e incluso la seguridad nacional¹⁶⁵.

¹⁶⁴ En ocasiones resultan ser más ventajosas las notificaciones por carta certificada, ya que las de tipo personal podrían eventualmente entorpecer el procedimiento ante ciertas dilaciones producidas en el proceso.

¹⁶⁵ Con respecto a esta labor legislativa de limitar un derecho, es necesario puntualizar que es posible establecer la regulación, la restricción, la suspensión y la privación del derecho mismo, de alguno de sus atributos, o bien, de los bienes sobre los que se ejerce. De hecho, la propia Carta Magna en su artículo 19 N° 26 se refiere a la actividad legislativa reguladora, a la queda supeditada la reglamentaria, y que regula o limita derechos no pudiendo afectarlos en su esencia.

Por todo lo precedentemente expuesto y analizado, no cabe sino concluir que es indispensable y manifiesta la necesidad de contar con altos estándares para los procedimientos sancionatorios y que éstos sean comunes para todos ellos, dado la propia naturaleza de éstos - de afectar directamente los derechos fundamentales de las personas-, su alto grado de especificidad y relevancia en la realidad nacional, ya que sólo de esta manera se permitiría una interpretación del sistema clara, coherente y comprensiva junto a una aplicación de las sanciones sujeta a una discrecionalidad suficientemente acotada.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

I. DOCTRINA NACIONAL

1. AGUERREA MELLA, Pedro (2005a): “*El estatuto constitucional de las penas. Su aplicación a las sanciones administrativas conforme a los antecedentes de la CENC*”, en Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales, Regulación y Nuevo Intervencionismo, Conferencias Santo Tomás de Aquino, Santiago, pp. 51-62.
2. AGUERREA MELLA, Pedro (2005b): “*Límites procesales a las potestades sancionadoras de la Administración en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*”, en Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales, Regulación y Nuevo Intervencionismo, Conferencias Santo Tomás de Aquino, Santiago, pp. 73-96.
3. ALCALDE RODRÍGUEZ, Enrique (2000): “*La Personalidad jurídica y el poder sancionador de la Administración*”, Revista Actualidad Jurídica (Universidad del Desarrollo), N° 1, Santiago, pp. 183 y siguientes.
4. ALCALDE RODRÍGUEZ, Enrique (2002): “*Algunas Consideraciones Sobre el Principio "Non Bis in Idem" ante el Derecho Administrativo Sancionador*”, Ius Publicum, Universidad Santo Tomás, v.5, N° 9, pp. 175-180.
5. ALCALDE RODRÍGUEZ, Enrique (2003): “*Los principios generales del Derecho. Su función de garantía en el Derecho Público y Privado Chileno*”, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.
6. ALCALDE RODRÍGUEZ, Enrique (2005a): “*Bienes jurídicos protegidos y potestad sancionadora de la Administración*”, en Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales, Regulación y Nuevo Intervencionismo, Conferencias Santo Tomás de Aquino, Santiago, pp. 63-71.
7. ALCALDE RODRÍGUEZ, Enrique (2005b): “*Las relaciones entre la pena administrativa y la sanción penal*”, Revista de Derecho Administrativo Económico, Pontificia Universidad Católica de Chile, N° 14, pp. 29-33.
8. ALCALDE RODRÍGUEZ, Enrique (2011): “*Aplicación de los Principios de Tipicidad, Culpabilidad y Proporcionalidad en la Infracción Administrativa*”, Actualidad Jurídica, Universidad del Desarrollo, v.12, N° 24, pp. 69-84.

9. ARANCIBIA MATTAR, Jaime (2005): “*Control Judicial de sanciones administrativas en materia económica. Notas para un análisis crítico del caso británico*”, en Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales, Regulación y Nuevo Intervencionismo, Conferencias Santo Tomás de Aquino, Santiago, pp. 155-177.
10. ARÓSTICA MALDONADO, Iván (1987): “*El Derecho Administrativo Sancionador y la proporcionalidad de los Actos Administrativos*”, Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo LXXXIV, pp. 109-125.
11. ARÓSTICA MALDONADO, Iván (1988): “*Algunos problemas del Derecho Administrativo Penal*”, Revista de Derecho y Jurisprudencia y Gaceta de los Tribunales, Tomo 85 N° 1, pp. 71-81.
12. ARÓSTICA MALDONADO, Iván (1989): “*Impugnabilidad de los Actos Administrativos*”, Revista Chilena de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, v.16, N° 2, pp. 455-464.
13. ARÓSTICA MALDONADO, Iván (1991): “*Un Lustró de Sanciones Administrativas (1988-1992)*”, Revista de Derecho Público, N° 50, pp. 173-195.
14. ARÓSTICA MALDONADO, Iván (2005): “*Sanciones administrativas y prescripción*”, en Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales, Regulación y Nuevo Intervencionismo, Conferencias Santo Tomás de Aquino, Santiago, pp. 119-126.
15. ARÓSTICA MALDONADO, Iván (2012): “*El Motivo de Hecho en las Sanciones Administrativas: Notas sobre Procedimiento, Fundamento y Justificación*”, La Contraloría General de la República, Chile, Contraloría General de la República, pp. 233-249.
16. BARRA GALLARDO, Nancy (2000): “*Comentarios en Torno a la Publicidad en la Ley N° 18.575*”, Derecho Público Contemporáneo, Agrupación Nacional de Abogados de la Contraloría General de la República, v.1, N° 2, pp. 49-56.
17. BARRA GALLARDO, Nancy (2007a): “*Fenómenos de Corrupción en el Mundo Actual: Relación entre lo Privado y lo Público*”, 1ª edición, LexisNexis, Santiago.
18. BARRA GALLARDO, Nancy (2007b): “*Probidad Administrativa: Aproximación a la Ley N°19.653 y a la Jurisprudencia Administrativa*”, 3ª edición, LexisNexis, Santiago.

19. BARRA GALLARDO, Nancy (2009): "*Reflexiones Acerca de la Ley N° 20.205 'Protege al Funcionario que Denuncia Irregularidades y Faltas al Principio de Probidad'*", Revista de Derecho, Consejo de Defensa del Estado, N° 21, pp. 11-34.
20. BATES HIDALGO, Luis (2002): "*Aspectos Legales de la Probidad: Memoria: Seminario*", 1ª edición Chile, Forja Transparencia Internacional Capítulo Chileno, Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno.
21. BAZÁN L., José Luis (1991): "*Racionalidad y Razonabilidad en el Derecho*", Revista Chilena de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, V.18, N° 2, pp. 179-188.
22. BERMÚDEZ SOTO, Jorge (1998): "*Elementos para definir las sanciones administrativas*", Revista Chilena del Derecho, Número Especial, pp. 323-334.
23. BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2012): "*Las Relaciones entre el Derecho Administrativo y el Derecho Común*", Lexis Nexis, Santiago.
24. BOCKSANG HOLA, Gabriel (2009): "*El Procedimiento Administrativo Chileno*", Legal Publishing Chile, Santiago.
25. BOCKSANG HOLA, Gabriel (2011): "*La dilación excesiva de los procedimientos administrativos sancionatorios: A horcajadas en decaimiento y nulidad*", en FERNANDOIS VOHRINGUER y DELAVEAU SWEET, Rodrigo (edit.): *Sentencias Destacadas 2010*, Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo, pp. 225-252.
26. BOETTIGER PHILLIPPS, Camila (2009): "*El Derecho Administrativo Sancionador en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*", Revista Actualidad Jurídica, Universidad del Desarrollo, Tomo 2, Vol.10, N° 20, pp. 577-596.
27. BORDALI SALAMANCA, Andrés (2011): "*Análisis Crítico de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el Derecho a la Tutela Judicial*", Revista Chilena de Derecho, Vol. 38, N° 2, Santiago, pp. 311-337.
28. BORDALI SALAMANCA, Andrés y FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos (2008): "*Capítulo VI: Sobre la Tutela Judicial del ciudadano frente a la Administración del Estado*" en Estudios de Justicia Administrativa, Lexis Nexis, Santiago, pp. 137-158.
29. CAMACHO CEPEDA, Gladys (2007): "*La Legitimidad de la Potestad Administrativa Sancionadora*", Revista de Derecho Público, Vol. 69, Segunda Sección (N° 2), pp. 9-23.

30. CAMACHO CEPEDA, Gladys (2008): *“Las modalidades de la actividad administrativa y los principios que rigen la actuación de la Administración del Estado, en Derecho Administrativo: 120 años de cátedra”*, Editorial Jurídica de Chile, pp. 241-276.
31. CEA EGAÑA, José Luis (1999): *“Teoría del Gobierno”*, Ediciones Universidad Católica, Santiago.
32. CELAYA BASTIDAS, Rodolfo (2006): *“De la inconstitucionalidad de la potestad sancionadora de la Administración del Estado”*, Tesis para optar al grado de Magíster en Derecho Público con mención en Derecho Constitucional, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
33. CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2012): *“El Derecho Administrativo Sancionador y su relación con el Derecho Penal”*, Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile, Vol. XXV, N° 2, Valdivia, pp. 131-157.
34. CORDERO QUINZACARA, Eduardo y ALDUNATE LIZANA, Eduardo (2012): *“Las Bases Constitucionales de la Potestad Sancionadora de la Administración”*, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XXXIV, 2 Semestre 2012, pp. 337-361.
35. CORDERO VEGA, Luis (2007): *“El Control de la Administración del Estado”*, Lexis Nexis, Santiago.
36. CORDERO VEGA, Luis (2008): *“El Procedimiento Administrativo: Desarrollo y perspectivas”*, en Derecho Administrativo: 120 años de cátedra, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
37. CORDERO VEGA, Luis (2011): *“El decaimiento del procedimiento administrativo sancionador: Comentarios a la sentencia de la Corte Suprema del año 2010”*, Anuario de Derecho Público, Universidad Diego Portales (2011): *“Jurisprudencia del TC en Materia de Igualdad ante la Ley: ¿Saliendo de la Pura Tautología?”*, Anuario de Derecho Público, Universidad Diego Portales, pp. 96-126.
38. CURY URZUA, Enrique (2005): *“Derecho Penal. Parte General”*, 8° Edición, Ediciones Universidad Católica de Chile.
39. DÍAZ DE VALDÉS J., José Manuel (2010): *“El Principio de Irretroactividad de las Sanciones debe Aplicarse en Forma Estricta: El Caso del Artículo 4° de la Ley Chilecompra”*, Actualidad Jurídica, Universidad del Desarrollo, v.11, N° 21, pp. 225-253.

40. FERNANDOIS VOHRINGER, Arturo (2006): *“Derecho Constitucional Económico. Garantías económicas, doctrina y jurisprudencia”*, Tomo I, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.
41. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Miguel Ángel (2001): *“Principio Constitucional de Igualdad Ante la Ley”*, Editorial Jurídica ConoSur Ltda., Santiago.
42. FERNANDEZ GONZALEZ, Miguel Ángel (2005): *“El Derecho Constitucional al Debido Proceso con Especial Aplicación al Nuevo Proceso Penal”*, Anales de la Facultad de Derecho, Universidad de Chile, N° 2, Santiago, pp. 73-110.
43. FERNANDEZ GONZALEZ, Miguel Ángel (2006): *“Los Derechos Fundamentales en 25 años de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional 1980-2005”*, Cuadernos Tribunal Constitucional, N° 33, Santiago.
44. FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2000): *“El principio de control, en la Administración del Estado en el decenio 1990-2000”*, Editorial Jurídica ConoSur, Santiago.
45. FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2007): *“Las potestades y privilegios de la Administración Pública en el Derecho Administrativo Chileno”*, Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile, V. XX, N° 2, Valdivia, pp. 69-94.
46. FIAMMA OLIVARES, Gustavo (1980): *“La Igualdad: Antecedentes en las Actas de la Comisión de Estudios Constitucionales”*, Revista de Derecho Público. Universidad de Chile, N° 28, pp. 159-172.
47. GAJARDO ORELLANA, Tania, y GUERRERO ROJAS, Samuel (2005): *“El debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores”*, Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago.
48. GARDAIS ONDARZA, Gabriela (2001): *“El Control de Legalidad y La Eficiencia y Eficacia como Principios Jurídicos Fiscalizables”*, Derecho Público Contemporáneo, Agrupación Nacional de Abogados de la Contraloría General de la República, v.2, N° 6, pp. 35-61.
49. HUIDOBRO SALAS, Ramón (2004): *“El Principio de Probidad Administrativa (Notas sobre Dictámenes de la Contraloría General de la República)”*, Ius Publicum, Universidad Santo Tomás, v.7, N° 12, pp.63-77.

50. JARA SCHNETTLER, Jaime (2008): “*La Garantía Jurídica de la Unidad del Procedimiento Administrativo en la Ley N° 19.880*”, Revista de Derecho Público, Vol. 70, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, pp. 287-311.
51. JARA SCHNETTLER, Jaime (2010): “*Apuntes sobre Acto y Procedimiento Administrativo. Ley N° 19.880*”, Curso ‘Acto y Procedimiento Administrativo en la Ley N° 19.880’, Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Derecho, Magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional.
52. JARA SCHNETTLER, Jaime y MATURANA MIQUEL Cristian (2009): “*Actas de Fiscalización y Debido Procedimiento Administrativo*”, Revista de Derecho Administrativo, N° 3.
53. LARA ARROYO, José Luis (2003a): “*El Procedimiento Administrativo chileno. Estudio Analítico de Constitucionalidad*”, Tesis para optar al grado de licenciado en derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
54. LARA ARROYO, José Luis (2003b): “*Procedimiento administrativo sancionador y supletoriedad de la ley 19.880 ¿Es efectiva su aplicación?*”, Conferencias Santo Tomas de Aquino, pp. 51-61.
55. LARA ARROYO, José Luis y HELFMANN MARTINI, Carolina (2011): “*Repertorio Ley de Procedimiento Administrativo*”, Abeledo Perrot Legal Publishing Chile, Santiago.
56. MADARIAGA GURIÉRREZ, Mónica (1993): “*Seguridad Jurídica y administración pública en el siglo XXI*”, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
57. MARTÍNEZ BENAVIDES, Patricio (2012): “*El Principio de Inexcusabilidad y el Derecho de Acción desde la Perspectiva del Estado Constitucional*”, Revista Chilena de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, v.39, N° 1, pp.113-147.
58. MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio y ZÚÑIGA URBINA, Francisco (2011): “*El Principio de Razonabilidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*”, Estudios Constitucionales Universidad de Talca, Año 9, N° 1, pp. 199 - 226.
59. MENDOZA ZÚÑIGA, Ramiro (2005): “*Acerca del principio general de intransmisibilidad de las multas y en particular cuando ellas no se encuentran ejecutoriadas*”, en Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales, Regulación y Nuevo Intervencionismo, Conferencias Santo Tomás de Aquino, Santiago, pp. 127-163.

60. MENDOZA ZUÑIGA, Ramiro y BARRA GALLARDO, Nancy (2004): “*Probidad Administrativa: Aproximación a la Ley N° 19.653 y a la Jurisprudencia Administrativa*”, Revista Chilena de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, v.31, N° 1, pp. 204-206.
61. MORAGA KLENNER, Claudio (2008): “*Derecho Público Chileno y los principios de legalidad administrativa y de juridicidad*”, en Derecho Administrativo: 120 años de cátedra, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
62. MORALES DEL RÍO, Marta (2006): “*Técnicas para el Control Constitucional a la Luz del Principio de Igualdad*”, Derecho Público Contemporáneo Agrupación Nacional de Abogados de la Contraloría General de la República, V. 6, N° 11, pp. 77-108.
63. NAVARRO BELTRÁN, Enrique (2005): “*Notas sobre Potestad Sancionatoria de la Autoridad Administrativa y principio de Legalidad*”, Revista del Derecho Público N° 67, pp. 118-128.
64. NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (2007): “*El debido proceso en la Constitución y el sistema interamericano*”, Librotecnia, Santiago.
65. OELCKERS CAMUS, Osvaldo (2001): “*El principio de legalidad. El contenido y alcance del principio de legalidad en las actuaciones de la administración del Estado en la Administración del Estado en el decenio 1990-200*”, Editorial Jurídica ConoSur, Santiago.
66. PANTOJA BAUZÁ, Rolando (1998): “*La organización administrativa del Estado*”, Editorial Jurídica, Santiago.
67. PONCE DE LEÓN SALUCCI, Sandra (2013): “*Aplicación de los Elementos del Debido Proceso al Procedimiento Administrativo en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*”, en Procedimiento Administrativo y Contratación Pública. Estudios a diez años de la entrada en vigencia de las leyes 19.880 y 19.886, Gabriel Bocksang y José Luis Lara, Coordinadores, Editorial LegalPublishing Thomson Reuters, pp. 207-231.
68. ROMÁN CORDERO, Cristian (2007): “*Los principios del derecho administrativo sancionador*”, Revista de Derecho Público, Universidad de Chile, T.2, N° 69, pp. 24-35.
69. ROMÁN CORDERO, Cristian (2008): “*Derecho Administrativo Sancionador: ¿Ser o no ser? He ahí el dilema*”, en Derecho Administrativo: 120 años de cátedra, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
70. ROMÁN CORDERO, Cristian (2009): “*El debido procedimiento administrativo sancionador*”, Revista de Derecho Público, Universidad de Chile, Vol. 71, pp. 183-214.

71. ROMÁN CORDERO, Cristian (2010): *“El castigo en el Derecho Administrativo”*, Derecho y Humanidades, N° 16, Vol. 1, p. 155-171. Disponible en: <http://www.derechoyhumanidades.uchile.cl/index.php/RDH/article/viewFile/16009/16524>
72. SACCO AQUINO, Sabina (2006): *“La Constitución de 1980 como Fundamento y Origen de una Teoría Constitucional de la Irretroactividad”*, Revista Chilena de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, v.33, N° 3, pp. 479-508.
73. SALINAS BRUZZONNE, Carlos (2010): *“Derecho Administrativo Sancionador. El régimen sancionador eléctrico”*, Editorial Thomson Reuters Puntotext, Santiago.
74. SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (1995): *“La Servicialidad del Estado: Sus Fundamentos Constitucionales”*, Revista de Derecho Público, Universidad de Chile, T.1, N° 57/58, pp. 67-74.
75. SOTO KLOSS, Eduardo (1995): *“La Servicialidad del Estado, Base Esencial de la Institucionalidad”* Revista de Derecho Público”, XXVI Jornadas de Derecho Público, Publicación del Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho Universidad de Chile, N° 57/58 (Tomo I), pp. 13-28. SOTO KLOSS, Eduardo (1996): *“Derecho Administrativo: Bases Fundamentales”*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
76. SOTO KLOSS, Eduardo (2005a): *“La impugnación de sanciones administrativas y el derecho fundamental de acceso a la justicia: El ‘solve et repete’ y el Estado de Derecho”*, en Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales, Regulación y Nuevo Intervencionismo, Conferencias Santo Tomás de Aquino, Santiago, pp. 97-117.
77. SOTO KLOSS, Eduardo (2005b): *“La potestad sancionadora de la Administración ¿Se adecúa a la Constitución?”*, en Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales, Regulación y Nuevo Intervencionismo, Conferencias Santo Tomás de Aquino, Santiago, pp. 29-49.
78. VAN WEEZEL DE LA C., Alex (2011): *“La Garantía de Tipicidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”*, Lexis Nexis, Santiago.
79. VERDUGO MARINKOVIC, Mario (2011a): *“La potestad administrativa sancionadora en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”*, Estudios sobre Justicia Constitucional, Asociación Chilena de Derecho Constitucional, Santiago, pp. 355-365.

80. VERDUGO MARINKOVIC, Mario (2011b): “*Síntesis de jurisprudencia del Art. 19 N° 3 de la Constitución Política de la República*”, Revista de Derecho Público, Universidad de Chile, N° 74, Santiago, pp.195-210.

81. VERGARA BLANCO, Alejandro (2004a): “*Esquema de los principios del Derecho Administrativo Sancionador*”, Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte, año 11, N° 2, pp. 137-147. Disponible en: http://www.vergarablanco.cl/?page_id=179

82. VERGARA BLANCO, Alejandro (2004b): “*Las sanciones de la SEC a las empresas eléctricas de frente al Estado de Derecho: Principios del ius puniendi que debe respetar la SEC*”, Electricidad Interamericana, N° 76, p. 39-41. Disponible en: http://www.vergarablanco.cl/?page_id=183

83. VILCHES CELIS, Esteban (2005): “*Las sanciones administrativas en el sistema eléctrico*”, Revista de Derecho Administrativo Económico, N° 14, Santiago, pp. 19-33.

II. DOCTRINA EXTRANJERA

1. ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía (2007): “*El Procedimiento Administrativo Sancionador y los Derechos Fundamentales*”, Civitas Ediciones Madrid.

2. BUSTAMANTE ALARCON, Reynaldo (2001): “*Aproximación al Derecho Fundamental a un Proceso Justo o Debido Proceso*”, en Derechos Fundamentales y Proceso Justo, ARA Editores, Lima, Perú.

3. CAMBOT, Pierre (1996): “*Servicialidad del Estado: La Aplicación por el Juez Ordinario de las Disposiciones Constitucionales Relativas a la Libertad Individual*”, Revista de Derecho Público Universidad de Chile, T.2, N° 59, pp. 23-25.

4. CASSAGNE, Juan Carlos (2010): “*Derecho Administrativo*”, Tomo II, Palestra Editores, Lima.

5. COBO OLVERA, Tomás (2001): “*El procedimiento administrativo sancionador tipo*”, Editorial Bosch S.A., Barcelona.

6. DIEGO DíEZ, L. Alfredo De (2008): “*Prescripción y Caducidad en el Derecho Administrativo Sancionador*”, 1ª edición, Bosch, Barcelona, España.

7. GARBERÍ LLOBREGAT, José y BUTRÓN RAMÍREZ, Guadalupe (2001): “*El procedimiento Administrativo Sancionador*”, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia.

8. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1976): *“El problema de las sanciones administrativas”*, REDA N° 10.
9. HARO, Ricardo (2001): *“La Razónabilidad y las Funciones de Control”*, Ius et Praxis, Universidad de Talca, V.7, N° 2, pp. 179-187.
10. HERNANDEZ MENDIBLE, Víctor Rafael (2007): *“El Régimen de la Extinción e Invalidez de los Actos Administrativos”*, Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo, N° 7, San José, Costa Rica. Disponible en: <http://www.hernandezmendible.com/reexin.htm#IV>
11. HUERGO LORA, Alejandro (2007): *“Las Sanciones Administrativas”*, Editorial Iustel, Madrid.
12. MALJAR, Daniel (1989): *“Derecho Administrativo Sancionador”*, Ad-Hoc, Buenos Aires.
13. MESEGUER YEBRA, Joaquín (2005): *“La Tipicidad de las Infracciones en el procedimiento Administrativo Sancionador”*, Editorial Bosch S.A., Barcelona.
14. NIETO GARCIA, Alejandro (2002): *“Derecho Administrativo Sancionador”*, 3 Tercera edición ampliada, Tecnos, Madrid.
15. QUIRÓS LOBOS, José María (1996): *“Principios de Derecho Sancionador”*, Editorial Comares, Granada.

III. NORMAS

1. Autoacordado S/N sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección de las Garantías Constitucionales, de la Corte Suprema, de 1992.
2. Código de Procedimiento Civil. Aprobado por la Ley N° 1.552. Publicado en el *Diario Oficial* de 30 de agosto de 1902.
3. Código Orgánico de Tribunales. Aprobado por la Ley N° 7.421. Publicado en el *Diario Oficial* de 9 de julio de 1943.
4. Constitución Política de la República de Chile de 1980. Texto refundido, coordinado y sistematizado por el Decreto N° 100 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Publicado en el *Diario Oficial* de 22 de septiembre de 2005.

5. Convención Americana sobre Derechos Humanos, promulgada mediante el Decreto Supremo N° 873, del Ministerio de Relaciones Exteriores. Publicado en el *Diario Oficial* de 8 de enero de 1990.

6. Decreto Ley N° 1.762, que Crea la Subsecretaría de Telecomunicaciones dependientes del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y Organiza la Dirección Superior de las Telecomunicaciones del País. Publicado en el *Diario Oficial* de 30 de abril de 1977.

7. Decreto N° 119, que Aprueba Reglamento de Sanciones en Materia de Electricidad y Combustibles. Publicado en el *Diario Oficial* de 25 de agosto de 1989.

8. Decreto N° 327, que Fija el Reglamento de la Ley General de Servicios Eléctricos. Publicado en el *Diario Oficial* de 10 de septiembre de 1998.

9. Ley 18.902, que Crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Publicado en el *Diario Oficial* de 27 de enero de 1990.

10. Ley N° 18.410, que Crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles. Publicado en el *Diario Oficial* de 22 de mayo de 1985.

11. Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Texto refundido, coordinado y sistematizado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Publicado en el *Diario Oficial* de 17 de noviembre de 2001.

12. Ley N° 19.880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado. Publicado en el *Diario Oficial* de 29 de mayo de 2003.

13. Proyecto de ley que establece las bases de los procedimientos administrativos sancionatorios y modifica la Ley N° 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral (Boletín N° 3.475-2006). Disponible en:

http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=3799&prmBL=3475-06

IV. JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

1. Dictamen N° 3.068, de 2003, de la Contraloría General de la República.
2. Dictamen N° 14.571, de 2005, de la Contraloría General de la República.
3. Dictamen N° 31.239, de 2005, de la Contraloría General de la República.

4. Dictamen N° 47.491, de 2005, de la Contraloría General de la República.
5. Dictamen N° 7.390, de 2006, de la Contraloría General de la República.
6. Dictamen N° 60.334, de 2006, de la Contraloría General de la República.
7. Dictamen N° 9.494, de 2007, de la Contraloría General de la República.
8. Dictamen N° 3.441, de 2008, de la Contraloría General de la República.
9. Dictamen N° 22.207, de 2009, de la Contraloría General de la República.
10. Dictamen N° 16.893, de 2010, de la Contraloría General de la República.
11. Dictamen N° 42.049, de 2010, de la Contraloría General de la República.
12. Dictamen N° 61.976, de 2010, de la Contraloría General de la República.
13. Dictamen N° 75.672, de 2010, de la Contraloría General de la República.
14. Dictamen N° 29.159, de 2012, de la Contraloría General de la República.
15. Dictamen N° 3.495, de 2013, de la Contraloría General de la República.
16. Dictamen N° 36.747, de 2013, de la Contraloría General de la República.

V. JURISPRUDENCIA JUDICIAL

1. Sentencia Rol N° 46 (1987): Tribunal Constitucional de Chile, 21 de diciembre de 1987 (Requerimiento en contra del Sr. Clodomiro Almeida Medina formulado por el Sr. Ministro del Interior por infracción al artículo 8° de la Constitución Política de la República) disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/>. Abreviado como STTC Rol N° 46 (1987).

2. *Compañía Telefónica Manquebue, Ltda. con Ministro de Transportes y Telecomunicaciones y Subsecretario de Telecomunicaciones* (1991): Corte Suprema, 29 de enero de 1991 (Recurso de apelación de un recurso de protección) Rol N° 14.992-1991

3. Sentencia Rol N° 165 (1993): Tribunal Constitucional de Chile, 19 de enero de 1993 (Requerimiento formulado por diversos diputados para que el tribunal declare la inhabilidad de los senadores que señalan, de acuerdo al artículo 82 N° 11 de la Constitución Política de la República) disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/>. Abreviado como STTC Rol N° 165 (1993).

4. Sentencia Rol N° 176 (1993): Tribunal Constitucional de Chile, 22 de noviembre de 1993 (Control de constitucionalidad del proyecto de ley que modifica la Ley N°

18.168 General de Telecomunicaciones) disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/>. Abreviado como STTC Rol N° 176 (1993).

5. Sentencia Rol N° 244 (1996): Tribunal Constitucional de Chile, 26 de agosto de 1996 (Control de constitucionalidad del proyecto de ley que modifica la Ley N° 4.601, de Caza) disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/>. Abreviado como STTC Rol N° 244 (1996).

6. *Equifin con Fisco de Chile* (1997): Corte de Apelaciones de Santiago, 29 de marzo de 2001 (Recurso de Apelación sobre reclamación tributaria) Rol N° 656-1997; confirmada por la Corte Suprema, 7 de junio de 2001 (Recurso de Casación en la Forma) Rol N° 1.850-2001.

7. Sentencia Rol N° 325 (2001): Tribunal Constitucional de Chile, 26 de junio de 2001 (Requerimiento formulado por diversos senadores para que el Tribunal resuelva la constitucionalidad del Decreto Supremo N° 20 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de acuerdo al artículo 82 N° 5 de la Constitución Política de la Republica) disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/>. Abreviado como STTC Rol N° 325 (2001).

8. Sentencia Rol N° 388 (2003): Tribunal Constitucional de Chile, 25 de noviembre de 2003 (Requerimiento de inconstitucionalidad respecto de las normas de los N°s 2 y 18 del artículo único del D.S. N° 56) disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/>. Abreviado como STTC Rol N° 388 (2003).

9. Sentencia Rol N° 376 (2003): Tribunal Constitucional de Chile, 17 de junio de 2003 (control de constitucionalidad respecto del proyecto de ley sobre Transparencia, límite y control del gasto electoral) disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/>. Abreviado como STTC Rol N° 376 (2003).

10. *Sistema de Transmisión del Sur S.A. con Superintendencia de Electricidad y Combustibles* (2004): Corte de Apelaciones de Valdivia, 4 de noviembre de 2004 (Reclamación de Ilegalidad) Rol N° 491-2004.

11. *MCG Telecomunicaciones Limitada con Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones* (2005): Corte de Apelaciones de Santiago, 9 de septiembre de 2005 (Recurso de hecho) Rol N° 4.978-2005.

12. *Arauco Generaciones S.A. con Superintendencia de Electricidad y Combustibles* (2004): Corte de Apelaciones de Santiago, 4 de agosto de 2005 (Reclamación de Ilegalidad) Rol N° 6.025-2004.

13. Sentencia Rol N° 437 (2005): Tribunal Constitucional de Chile, 21 de abril de 2005 (Requerimiento de inconstitucionalidad respecto del proyecto de ley que modifica el DFL N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones) disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/>. Abreviado como STTC Rol N° 437 (2005).
14. *Corporación Privada Club Copiapó contra Corte de Apelaciones de Copiapó* (2006): Corte Suprema, 30 de enero de 2008, (Recurso de casación en el fondo) Rol N° 5.920-2007.
15. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006): *Marcel Claude y otros Vs. Chile*, 19 de septiembre de 2006. Disponible: http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20090417/asocfile/20090417165943/seriec_151_esp.pdf
16. Sentencia Rol N° 479 (2006): Tribunal Constitucional de Chile, 8 de agosto de 2006 (Requerimiento de inaplicabilidad respecto del artículo 15° de la Ley N° 18.410) disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/>. Abreviado como STTC Rol N° 479 (2006).
17. Sentencia Rol N° 480 (2006): Tribunal Constitucional de Chile, 27 de junio de 2006 (Requerimiento de inaplicabilidad respecto de diversas disposiciones de la Ley N° 18.410 y el artículo 81° N° 1 del DFL N° 1, de 1982) disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/>. Abreviado como STTC Rol N° 480 (2006).
18. Sentencia Rol N° 808 (2007): Tribunal Constitucional de Chile, 12 de agosto de 2008 (Requerimiento de Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad respecto del artículo 1 de la Ley N° 19.989 en recurso de protección que indica) disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/>. Abreviado como STTC Rol N° 808 (2007).
19. Sentencia Rol N° 1.254 (2008): Tribunal Constitucional de Chile, 29 de julio de 2009 (Requerimiento de Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad respecto del artículo 595 del Código Orgánico de Tribunales) disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/>. Abreviado como STTC Rol N° 1.254 (2008).
20. *Smartcom S.A. con Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones* (2009): Corte de Apelaciones de Santiago, 26 de agosto de 2010 (Recurso de apelación) Rol N° 7.960-2009.
21. *Banco de Chile con Rivera Harpman Mario* (2010): Corte de Apelaciones de Santiago, 28 de septiembre de 2010 (Recurso de apelación) Rol N° 5.140-2010.
22. *. Entel con Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones* (2010): Corte de Apelaciones de Santiago, 25 de enero de 2011 (Recurso de apelación) Rol N° 6.381-2010.

23. *Mi Carrier Telecomunicaciones S.A.con Ministerio de Tranportes y Telecomunicaciones* (2010): Corte de Apelaciones de Santiago, 25 de enero de 2011 (Recurso de casación en el fondo) Rol N° 8720-2010.

24. *Entel Telefonía Local con Ministerio de Tranportes y Telecomunicaciones* (2011): Corte de Apelaciones de Santiago, 4 de julio de 2011 (Recurso de apelación) Rol N° 2.304-2011.

25. Sentencia Rol N° 2.104 (2011): Tribunal Constitucional de Chile, 14 de marzo de 2013 (Requerimiento de Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad respecto de los artículos 23 y 24 del D.L. N° 3.063, sobre Rentas Municipales) disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/>. Abreviado como STTC Rol N° 2.104 (2011).

26. Sentencia Rol N° 2.236 (2012): Tribunal Constitucional de Chile, 30 de abril de 2013 (Requerimiento de Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad respecto del artículo 207 letra b) de la Ley N° 18.290 de Transito y artículos 39 y 40 de la Ley N° 18.287) disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/>. Abreviado como STTC Rol N° 2.236 (2012).