



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

**MULTAS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR:
ANÁLISIS HACIA UNA NORMATIVA UNIFICADA.**

Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

VALENTINA IGNACIA CARO CÁCERES

PROFESOR GUÍA:

Prof. Claudio Moraga Klenner

SANTIAGO DE CHILE

2020

*Gracias a las que estuvieron a mi lado
en este proceso de escritura*

*y
en
los
que
vendrán.*

AGRADECIMIENTOS

Estaré siempre en deuda con el universo, por toda la gente maravillosa e inesperada que me ha acompañado en este largo camino. Mi familia, mis amigas y compañeras, gracias simplemente por existir.

TABLA DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	2
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I: <i>Derecho administrativo sancionador</i>	8
I.1. Consideraciones previas	8
I. 2. Aproximación conceptual	9
I.3 Desarrollo derecho administrativo sancionador como rama autónoma	12
CAPÍTULO II: <i>Sanción administrativa</i>	16
II.1 Consideraciones previas	16
II. 2. Aproximación conceptual	18
II. 3. Principios aplicables a las sanciones administrativas	21
II. 3. 1. Principio de legalidad.....	22
II. 3. 2. Principio de reserva legal.....	23
II. 3. 3. Principio de tipicidad.....	24
II. 3. 4. Principio de culpabilidad	25
II. 3. 5. Principio de proporcionalidad	25
II. 3. 6. Principio de responsabilidad personal	27
II. 3. 7. Principio <i>non bis in idem</i>	28
II. 3. 8. Principio de irretroactividad <i>in peius</i>	29
II. 3. 9. Principio de prescriptibilidad	30
II. 4 Sistema de sanciones.....	31
CAPÍTULO III: <i>La Multa</i>	31
III. 1. Concepto.....	32
III. 2. Elementos.....	33
III. 3. Aspectos generales de las multas en la Ley N°19.880 “Ley Sobre Bases de Procedimiento Administrativo”	35
III. 4. Regulación de multas en particular	38

III. 4. 1. Ley N° 20.417 “ <i>Que crea el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente</i> ”	38
III. 4. 2. Código de Aguas.....	40
III. 4. 3. Decreto Ley N°211 “ <i>Fija Normas para la Defensa de la Libre Competencia</i> ”	43
III. 4. 4. Código del Trabajo.....	46
III. 4. 5. Ley N°18.168 “ <i>Ley General de Telecomunicaciones</i> ”	49
III. 4. 6. Ley N°21.000 “ <i>Crea la Comisión para el Mercado Financiero</i> ”	53
CAPÍTULO IV: <i>Relevancia en casos prácticos</i>	57
IV. 1. Jurisprudencia Judicial	57
IV. 1. 1. Sentencia rol N°3.236-16 del Tribunal Constitucional, Requerimiento de inconstitucionalidad deducido por Julio César Ponce Larou.....	57
IV. 1. 2. Sentencia rol N°1.079-2014 de la Corte Suprema “ <i>Fisco de Chile con Dörr y otros</i> ”	61
IV. 1. 3. Sentencia rol N°62.128-2016 de la Corte Suprema “ <i>Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras con Corpbanca</i> ”	62
IV. 1. 4. Sentencia rol N°7.990-2018 de la Corte Suprema “ <i>Compañía Nacional de Cueros S.A. con Inspección del Trabajo</i> ”	64
IV. 1. 5. Sentencia rol N°5.609-2015 de la Corte Suprema “ <i>Asociación Gremial de Ginecólogos Obstetras de la Provincia de Ñuble con Fiscalía Nacional Económica</i> ”.	65
IV. 2. Jurisprudencia administrativa.....	66
IV. 2. 1. Dictamen N°14.571-2005 de Contraloría General de la República “ <i>Abastecedora de Combustibles S.A., Abastible S.A.</i> ”	66
IV. 2. 2. Dictamen N°4.197-2008 de Contraloría General de la República “ <i>Laboratorio de Especialidades Farmacéuticas Knop</i> ”	68
IV. 2. 3. Dictamen N°25.891-2018 de Contraloría General de la República “ <i>Dirección del Trabajo</i> ”	69
IV. 2. 4. Dictamen N°8.541-2019 de Contraloría General de la República “ <i>Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena</i> ”	70

IV. 2. 5. Dictamen N°10.089-2020 de Contraloría General de la República “ <i>Compañía Chilena de Inversiones Televisivas y Radiodifusión Limitada</i> ”	71
CAPÍTULO V: <i>Conclusión</i>	72

INTRODUCCIÓN

*“Así como la sociedad nació con el hombre, así el poder apareció cuando la sociedad. Todo lo que es necesario encierra en sí mismo la razón de su existencia; i conforme no se concibe una circunferencia sin un centro, tampoco es posible imaginar una sociedad sin poder que la rija i la gobierne. El objeto del poder es el bien, su instrumento la ley, su esencia la justicia. Ved ahí probada la lejitimidad del poder”*¹. De esta forma comienza la llamada primera obra sobre Derecho Administrativo en Latinoamérica, escrita por Santiago Prado, la que nos ilustrará en los principios y pilares del derecho administrativo sancionador actual, para tener un panorama amplio, con el objetivo de comprender la justificación de la potestad punitiva del Estado en materia de derecho público a través de la imposición de sanciones administrativas.

Prado nos indica, en cuanto a las sanciones y potestad punitiva estatal, que sin la fuerza de las sanciones para reafirmar el imperio del derecho, no podría asegurarse la independencia necesaria de la administración, tal como enuncia: *“La independencia de la administración estaría comprometida sino tuviese ninguna potestad coercitiva o careciese absolutamente de facultades para exigir la fiel observancia de sus actos, aplicando penas pecuniarias dentro de los límites de la simple corrección o por vía de disciplina”*².

Esta cita cobra una especial relevancia en cuanto al análisis doctrinal actual, para determinar a qué cuerpo legislativo o a cuál regulación en específico deberían asociarse las sanciones de carácter administrativo.

Nuestro país, al no contar con una ley general de infracciones administrativas que determinen las normas generales y principios aplicables al momento de sancionar a la persona particular, se hace difusa su apropiada aplicación y ha sido centro de múltiples controversias a la hora de enfrentar su adecuado tratamiento orgánico dentro de la legislación.

¹ PRADO, Santiago. 1859. Principios elementales de Derecho Administrativo Chileno adaptados a la enseñanza del ramo en el Instituto Nacional. Santiago, Chile. Imprenta Nacional, p. 1.

² PRADO, Santiago. 1859. Op. cit., p. 24.

Existiendo este fenómeno de disgregación normativa, diversos autores han intentado, a través de construcciones doctrinales de antigua data, rellenar los vacíos y lagunas legales con principios e instituciones acuñadas por el derecho penal, para así, de alguna forma, poder sobrellevar y comprender la naturaleza jurídica de estas infracciones al momento de enfrentarse a un caso práctico en específico.

En su obra "*Derecho Administrativo Sancionador: Ser o No ser*"³, el profesor Cristian Román nos otorga cinco características del sistema sancionador chileno. Su primera mención es que este contiene en múltiples normas legales y reglamentarias relacionadas a cada organismo sancionador. Luego, el hecho que dichas normas contienen vacíos normativos dejados a la interpretación del organismo en cuestión que decidirá el conflicto en concreto. Posteriormente expresa la ausencia de un cuerpo unificado que establezca los principios que necesita la potestad sancionadora de la administración. En cuarto lugar, nos indica la regulación explícita de los ausentes principios que deberían regir las sanciones administrativas en la Constitución Política de la República. Finalmente, Cristian Román nos informa que el derecho administrativo sancionador, tiene como objetivo prevenir las infracciones y no castigarlas. Así, esta especie de prevención general solo funciona cuando el ámbito y los principios de esta legislación están claramente definidos para evitar los excesos de la administración.

Ante este panorama legislativo incierto se hace imperiosa la necesidad de reflexionar sobre nuestras sanciones de carácter administrativo, su alcance y necesidad de unificar criterios. Este trabajo se enfocará en la principal sanción administrativa: la multa. Se desarrollará una perspectiva general acerca del derecho administrativo sancionador, para posteriormente analizar a cabalidad la normativa vigente y jurisprudencia reciente que ilustra la situación de particulares que se ven profundamente afectados por una reglamentación divergente, heterogénea y profundamente defectuosa en su aplicación para posteriormente entregar una propuesta de cambio en el derecho público nacional.

³ ROMÁN, Cristián. 2008. Derecho administrativo sancionador: "Ser o no Ser"? He ahí el dilema. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile, p. 114.

CAPÍTULO I: *Derecho administrativo sancionador*

I.1. Consideraciones previas

Para elaborar una adecuada aproximación al concepto de derecho administrativo sancionador, debemos recordar las bases de nuestro sistema jurídico, el cual da cabida a la existencia del derecho administrativo como una rama fundamental en el ordenamiento nacional con raíces internacionales.

En palabras de Bermúdez⁴, nos indica que los autores suelen tener como inicio del derecho administrativo el comentado “*Caso Blanco*”, el que comprende el caso de Agnès Blanco, una niña que es herida en la ciudad de Burdeos, en 1872, por un automóvil perteneciente a una fábrica de propiedad estatal. El padre de esta niña demanda a los tribunales correspondientes con competencia civil, para que posteriormente el Estado impugne esta competencia ante el Tribunal de Conflictos, el que señala que la responsabilidad estatal por los daños causados por sus empleados no se encuentra regulada en la legislación civil, sino que esta comprende reglas especiales que varían según el servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los particulares. Corresponde, de esta forma, a la jurisdicción administrativa y no a los tribunales ordinarios valorar tal responsabilidad.

En este caso, podemos ver la existencia de una dualidad de derechos: uno que es aplicable a las relaciones entre privados y otro, en cambio, aplicable a las relaciones entre la administración pública y los regulares administrados. Este caso ilustra el nacimiento del derecho administrativo comparado, el que se erige como base fundamental de nuestro sistema de derecho administrativo nacional.

Es menester enmarcar el surgimiento del derecho administrativo en la legislación comparada, a propósito del derecho español y su influencia en territorios indianos, lo que confirma la generalización de la afirmación que formula la doctrina *iusedministrativista* en cuanto al sentido de tratarse de “*una disciplina del derecho público caracterizada como rama autónoma de las otras que conforman el cuadro*

⁴ BERMÚDEZ, Jorge. 2011. *Derecho Administrativo General*. Valparaíso, Chile. Editorial Legal Publishing Chile, p. 19.

científico general del Derecho, sólo luego de la instalación del Estado constitucional de primera generación, a fines de siglo XVIII en la Europa occidental, como corolario de las grandes Revoluciones libertarias de 1776 y 1789, materializando la gran concepción de las duae sunt positiones, el axioma que originó la gran matriz dual del Derecho abriéndola y caracterizándola en los hemisferios del Derecho Público y del Derecho Privado”⁵.

El derecho administrativo, entonces, se puede definir como “*aquella rama del Derecho Público que regula a la Administración Pública o Administración del Estado, o bien a la función público-administrativa*”⁶. A esta Administración del Estado se le reconoce una potestad sancionadora, de carácter permanente y expresamente atribuida por ley, que la habilita a perseguir al sujeto imputado de conductas activas u omisivas, que se estima son constitutivas de infracción de carácter administrativa e imponerle una retribución negativa o sanción por las mismas⁷. Esta potestad, o también, actividad sancionadora, se enmarca como parte del supuesto llamado derecho administrativo sancionador.

I. 2. Aproximación conceptual

La doctrina nacional no es pacífica respecto a la existencia del derecho administrativo sancionador como tal. Existe confusión al respecto a la existencia de la potestad sancionadora de la Administración o si es que deberíamos referirnos al carácter jurisdiccional de la misma teniendo en miras el principio de separación de los poderes del estado, ya que estos también deben entrelazarse para lograr un adecuado funcionamiento del Estado, controlándose, compartiendo funciones y actuando como un contrapeso y freno⁸.

⁵ PANTOJA, Rolando. 2009. La doctrina chilena de derecho administrativo y su contexto jurídico político, Derecho administrativo 150 años de Doctrina. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile, p. 58.

⁶ ROMÁN, Cristián. 2018. Apuntes de clases autorizados, Universidad de Chile, p. 1.

⁷ BERMÚDEZ, Jorge. 2011. Derecho Administrativo General. Valparaíso, Chile. Editorial Legal Publishing Chile, p. 273.

⁸ BERMÚDEZ, Jorge. 2011. Op. cit, p. 273.

La idea de que la potestad sancionadora constituye una función jurisdiccional ha sido lentamente abandonada⁹, en tanto si entendemos por función jurisdiccional toda aquella actividad destinada a la aplicación de derecho a un caso concreto, resulta que la potestad sancionadora es de carácter jurisdiccional, pero, también, siguiendo estas mismas lógicas, el ejercicio de otras potestades de la administración lo serían. Tal es el caso de la potestad disciplinaria y la potestad de dictar actos favorables, sin que estas se vean cuestionado el carácter evidentemente administrativo. En palabras de Bermúdez¹⁰, apreciamos este fenómeno en virtud del principio de legalidad, la Administración no sólo actúa en cumplimiento del Derecho, sino que también en la aplicación del mismo a los particulares administrados.

El problema sobre el rango jurisdiccional de las sanciones impuestas por la administración se puede trasladar al ámbito procesal para poder identificar qué distingue la función jurisdiccional con un juez con la función jurisdiccional de la Administración. Bermúdez cita a Jaime Guasp, quien enuncia que la función administrativa se da también la figura de pretensión, que existe solo en apariencia, ya que lo que realmente se presenta son peticiones a la Administración, debido a que estas no tienen carácter final, sino solo instrumental, no revistiendo sustantividad propia, sino que se recogen por el ordenamiento jurídico en cuanto pueden servir al desarrollo de la Administración y no tienen por objetivo la satisfacción del administrado¹¹.

Bermúdez posteriormente nos indica que esta confusión se produce porque, al igual que un juez, el funcionario también aplica el ordenamiento jurídico y resuelve un asunto. Pero, para que tenga naturaleza jurisdiccional, es necesaria la presencia de diversos requisitos como la independencia e imparcialidad del juzgador y la relación horizontal entre ambas partes del supuesto conflicto¹².

⁹ BERMÚDEZ, Jorge. 2011. Derecho Administrativo General. Valparaíso, Chile. Editorial Legal Publishing Chile, p. 274.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ *Ibíd.*

¹² BERMÚDEZ, Jorge. 2011. Op. cit, p. 275.

Raúl Letelier¹³, criticando el argumento esgrimido por Eduardo Soto Kloss en su texto “*Derecho Administrativo Penal. Notas para el estudio de la potestad sancionadora de la administración*” en el que sostenía que era contrario a nuestras instituciones la existencia de una tal potestad sancionadora de la Administración. Su argumento, según Letelier, se resume en “sancionar es juzgar”, por ende, al tener que estar habilitado por la Constitución para juzgar, la competencia de sanción administrativa a la Administración como tal es inconstitucional. Este argumento es a todas luces simplista y falto de desarrollo, lo que es entendible considerando la época en la que fue enunciado, en un ambiente en que la institucionalidad chilena era débil en el control que ejercía. Estas máximas han quedado en desuso ante la urgente necesidad de complejización del derecho administrativo¹⁴. Vemos cómo se multiplican las diversas regulaciones que nacen al alero de una Administración fuerte y especializada que tiene la necesidad imperiosa de adecuar sus sanciones a la realidad acelerada que experimentamos día a día, expresada en las atribuciones de superintendencias, órganos reguladores especializados, entre otros. De esta forma, pensar que solo los jueces pueden juzgar en pos del respeto al debido proceso es insostenible en la actualidad.

Cristian Román se une a la línea planteada por Letelier¹⁵, difiriendo de la expresión “*sancionar es juzgar*”, ya que hoy nos enfrentamos a una nueva sociedad, la que es susceptible de sufrir daños importantes en ámbitos especializados en los que se desenvuelven los distintos actores, incluso más de los peligros que puede representar la misma actuación de la Administración. Ante estos riesgos, el Estado tiene el deber jurídico de evitar tales posibles males a través de la regulación de estos sectores que producen los riesgos, sobre todo cuando su complejidad hace que sea imposible entregarlos a la autorregulación. Con la adecuada regulación, se debe sancionar la infracción de la normativa dictada, la que, teniendo en

¹³ LETELIER, Raúl. 2018. El retroceso a Soto Kloss. Tribunal Constitucional y sanciones administrativas en materia de aguas” [en línea] <<http://www.derecho.uchile.cl/comunicaciones/columnas-de-opinion/140861/el-retroceso-a-soto-klossbraul-letelier>> [consulta: 19 de diciembre 2018]

¹⁴ LETELIER, Raúl. 2017. Garantías penales y sanciones administrativas. [en línea] <http://www.politicacriminal.cl/Vol_12/n_24/Vol12N24A1.pdf> [consulta: 21 de diciembre 2018]

¹⁵ ROMÁN, Cristián. 2009. Derecho administrativo sancionador en Chile. Montevideo, Uruguay. Revista de Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo Número 16, p. 91.

consideración su profunda especialidad, no puede ser entregada a los tribunales ordinarios de justicia.

Román hace la prevención de la necesidad de fijar contornos claros y precisos que fijen sus principios y sus reglas, lo que no se ha presentado en el ordenamiento jurídico nacional¹⁶. Esta necesidad radica en que, como se puede apreciar, estas potestades sancionadoras son potencialmente lesivas de derechos fundamentales del perseguido, por lo que delimitar la acción estatal consolidaría el Estado de Derecho, además de impedir que se lesionen los derechos y garantías de este.

I.3 Desarrollo derecho administrativo sancionador como rama autónoma

Parte de la doctrina¹⁷ afirma firmemente la falta de regulación adecuada que existe respecto a la potestad sancionadora del Estado, por hacerlo de forma abstracta y general, sin diferenciarlo apropiadamente como una rama del derecho positivo autónoma.

El fenómeno de desregulación lo podemos ver en otras instituciones además de las sanciones administrativas, las que han sido construidas con tópicos claves de esta disciplina como la teoría de la impugnación de los actos administrativos o la responsabilidad del estado.

Lo que llamamos hoy como derecho administrativo sancionador o las propias sanciones administrativas, han sufrido una evolución con distintas etapas históricas apreciables.

Una primera etapa de esta evolución está marcada por la ausencia de control administrativo en todas las áreas relacionadas al Derecho Administrativo, especialmente en sus inicios a propósito de las revoluciones europeas mencionadas en el comienzo de este trabajo. La especialidad en el conocimiento de los conflictos

¹⁶ ROMÁN, Cristián. 2009. Derecho administrativo sancionador en Chile. Montevideo, Uruguay. Revista de Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo Número 16, p. 92.

¹⁷ LETELIER, Raúl. 2017. Garantías penales y sanciones administrativas. [en línea] <http://www.politicacriminal.cl/Vol_12/n_24/Vol12N24A1.pdf> [consulta: 21 de diciembre 2018]

suscitados con la Administración hace surgir lo contencioso-administrativo y la exigencia necesaria de separación de poderes.

En nuestro país, podemos indicar como puntapié inicial para un desarrollo más frondoso del Derecho Administrativo, la dictadura militar, ya que, con la dictadura impuesta, se vio mermada la confianza a los poderes públicos en armonía con los idearios neoliberales¹⁸. De esta forma, como respuesta a este fenómeno, ya no se comprende el poder estatal sin una justificación adecuada, sino que se empieza a exigir una actuación de acuerdo a estándares normativos fijos y delimitados.

La segunda etapa a mencionar se manifiesta en cómo reacciona el mundo jurídico a este poder omnipotente y a dejar atrás los resabios de este. Se construye una revisión judicial de distintos sectores del Derecho Administrativo.

Ante el desolador panorama, nulidades imprescriptibles, responsabilidades objetivas, imposibilidad de invalidación administrativa, entre otros, se vio la necesidad de crear instituciones que pudieran, de forma sencilla y directa, empezar a edificar un adecuado control a esta Administración de carácter absolutista, las que entre sus inspiraciones debe destacarse la dignidad humana, primacía de la persona, estado de derecho y derechos de propiedad¹⁹.

En cuanto a la tercera etapa que se puede apreciar, está dada fundamentalmente por el asentamiento de las doctrinas tratadas en la segunda etapa. Esta regulación propuesta se ve enfrentada a su propia precariedad cuando se lleva a la práctica en un caso concreto. Por ejemplo, vemos la solicitud de nulidad de actos administrativos dictados décadas atrás, en conjunto con las indemnizaciones por responsabilidad médica que no consideran la culpa como principal título de imputación²⁰. Esta etapa aun la estamos viviendo, viéndose obligada a perfeccionarse, repensando la nulidad de actos administrativos y reconstruyendo las bases de la responsabilidad del Estado.

¹⁸ LETELIER, Raúl. 2017. Garantías penales y sanciones administrativas. [en línea] <http://www.politicacriminal.cl/Vol_12/n_24/Vol12N24A1.pdf> [consulta: 21 de diciembre 2018]

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ *Ibíd.*

En relación a la teoría de las sanciones administrativas, aún no se ha podido avanzar de la segunda etapa, ya que se encuentra en pleno asentamiento en el ordenamiento jurídico, sin contar con un adecuado respaldo normativo e institucional en nuestro país. Esto se podría atribuir a las ansias neoliberales chocando con una actividad que necesitaba de regulación. Para general este control necesario, se ha intentado esbozar y llevar a la práctica distintos principios del derecho penal, en relación a la existencia del *ius puniendi* estatal.

Para estudiar la existencia del derecho administrativo sancionador, es fundamental el concepto de *ius puniendi*. Uno de los elementos fundamentales de la existencia del Estado es el monopolio del ejercicio de la fuerza y la supresión de la autotutela en todas sus formas entre los particulares. Bermúdez cita a Nieto para ilustrar este punto, en tal sentido formula “*la potestad administrativa sancionadora, al igual que la potestad penal de los jueces y Tribunales, forma parte de un genérico ius puniendi del Estado, que es único, aunque luego se subdivide en estas dos manifestaciones*”²¹, entendiendo las manifestaciones entre el derecho administrativo sancionador y el derecho penal.

La idea de la subordinación del derecho administrativo sancionador al derecho penal ha sido abandonada a la luz de las múltiples diferencias que existen entre ambas ramas de derecho. En cuanto a las diferencias más destacables entre ambas disciplinas²² se debe mencionar:

- a) Existen dos clases diferentes de normas: las penales y las de carácter administrativo. Las penales tipifican delitos y los sancionan, además de encontrarse reguladas en el Código Penal, a diferencia de las administrativas, que no tienen cuerpo normativo unificado que detalle su regulación.
- b) En cuanto al procedimiento, en el ámbito penal existe un procedimiento judicial ante los Tribunales de Garantía y del Tribunal de Juicio Oral, contrario al tradicional procedimiento administrativo o sumario en el Derecho Administrativo.

²¹ BERMÚDEZ, Jorge. 2011. Derecho Administrativo General. Valparaíso, Chile. Editorial Legal Publishing Chile, p. 277.

²² BERMÚDEZ, Jorge. 2011. Op. cit, p. 278.

- c) En cuanto a las sanciones, el juez en el Derecho Penal es el encargado de imponer la sanción privativa de libertad, lo que no es posible en el Derecho Administrativo, con excepción a la administración militar, la que tiene facultades especiales para sus administrados.

En este sentido, es menester mencionar el artículo 20 del Código Penal vigente²³, el que hace la distinción explícita sobre las sanciones que se le imponen a los administrados en virtud de la relación de subordinación con la Administración, por lo que las multas y demás correcciones que se les apliquen no serán consideradas como sanciones pertenecientes al ámbito penal.

El Derecho Penal no está, por el contrario de lo que se podría esperar después de distinguir sus diferencias, absolutamente lejano al Derecho Administrativo. En nuestra jurisprudencia nacional, a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional rol N°244 de 26 de agosto de 1996, se expresó que los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República deberán aplicarse al derecho administrativo sancionador, toda vez que *“ambos son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado”*. Esta idea de aplicación con matices no ha estado exenta de críticas y análisis en la doctrina contemporánea.

Van Weezel nos indica que el derecho administrativo sancionador solo exhibe un cierto parecido externo con el derecho penal²⁴. Esta visión se construye a partir de los niveles impresionantes que ha alcanzado la Administración y su capacidad de sancionar, que se le podría equiparar a las dimensiones del derecho penal. Este fenómeno de aplicación de garantías penales también revela el grave problema de la falta de una formulación adecuada e independiente del derecho

²³ Artículo 20 del Código Penal: *“No se reputan penas, la restricción o privación de libertad de los detenidos o sometidos a prisión preventiva u otras medidas cautelares personales, la separación de los empleos públicos acordada por las autoridades en uso de sus atribuciones o por el tribunal durante el proceso o para instruirlo, ni las multas y demás correcciones que los superiores impongan a sus subordinados y administrados en uso de su jurisdicción disciplinal o atribuciones gubernativas”*.

²⁴ VAN WEEZEL, Alex. 2017. Sobre la necesidad de un cambio de paradigma en el derecho sancionatorio administrativo. [en línea] <http://www.politicacriminal.cl/Vol_12/n_24/Vol12N24A9.pdf> [consulta: 22 de agosto de 2018]

administrativo sancionador, el que tiene objetivos y preocupaciones propias, que no ha podido emanciparse correctamente de la rama penal.

Dentro de este marco jurídico se ha construido la dogmática y jurisprudencia que sustentan al derecho administrativo sancionador, el que adolece de diversas falencias en su indeterminación y vaguedad en algunas materias, como también pone en riesgo a los administrados y aparentemente proporciona un peligro político dependiendo del sector que esté en el poder ejecutivo y su influencia en los órganos sancionadores de la Administración. En la segunda parte de este trabajo veremos los casos prácticos que demuestran el flagelo que produce una ineficiente regulación de sanciones administrativas, expresadas en multas por situaciones irrisorias para nuestro ordenamiento o transgresión de garantías fundamentales de las personas, que se ven desprotegidas ante procedimientos confusos y sin una normativa clara a la cual puedan ampararse, apelar o solicitar su revisión.

CAPÍTULO II: Sanción administrativa

II.1 Consideraciones previas

Se ha discutido profusamente acerca de la naturaleza de la sanción administrativa y su caracterización adecuada dentro del mundo jurídico.

En primer lugar, es fundamental referirse a su constitucionalidad dentro de nuestro ordenamiento, como pilar esencial para su posterior análisis.

La constitucionalidad de las sanciones administrativas no ha sido ampliamente problematizada en la doctrina contemporánea, pero siempre es útil revisar sus bases para comprender el alcance y perspectiva que tiene esta materia enmarcada dentro de la potestad sancionadora del Estado.

El fenómeno de la “*constitucionalización del derecho*” ha sido ampliamente estudiado, entendiéndose que repercute en diversos campos de aplicación de las disciplinas del derecho. Esta manifestación de la Constitución Política de la República como principal influencia de ciertas actuaciones, la podemos ver también como un parámetro para evaluar la legitimidad de las sanciones administrativas a

un nivel suprallegal, en el que hoy se encuentran disgregadas en diversos cuerpos normativos.

La institucionalización del proceso político no debe ser total, sino que vendría a pacificar las disputas a través del texto constitucional²⁵. De este modo se reguló la propiedad en las décadas previas al golpe militar del año 1973, a propósito de la potestad punitiva del Estado, en particular la sanción administrativa, que debe estar incluida como una cuestión políticamente relevante. El ordenamiento jurídico, como podremos observar, le otorga poderes cada vez más exorbitantes a la Administración en razón de la función que cumple, lo que le permite alterar la situación jurídica de terceros contra su propia voluntad y además ejecutar directamente sus propias decisiones.

Dentro de los problemas con los que nos enfrentamos al iniciar este análisis de constitucionalidad es examinar el nacimiento de las sanciones administrativas, las que tienen justificación, aparentemente en la idiosincrasia, su reconocimiento multiseccular o simplemente el uso inmemorial²⁶. Entre las razones de esto podemos encontrar la herencia histórica de Estados occidentales, el comprender las sanciones administrativas como una respuesta a ilícitos menores o que simplemente el contenido de estas infracciones hacía que no se considerara eficaz su conocimiento por la jurisdicción. Este tema se hace relevante, sobre todo teniendo en cuenta la sociedad compleja en la que vivimos, que demanda salubridad pública, urbanismo, tránsito público adecuado, entre otros.

Nuestra jurisprudencia constitucional se ha hecho cargo de este problema. Entre las máximas que podemos mencionar es que no se cuestiona siquiera la constitucionalidad de este tipo de sanciones, como podemos ver en la sentencia rol N°792-2008 en su considerando 6° “(...) *si bien puede resultar lícito que los órganos fiscalizadores puedan, previo al proceso judicial y en el ámbito administrativo, determinar la existencia de una infracción y la cuantía de una multa, la sanción no puede estimarse como cierta e irrevocable para el ordenamiento jurídico sino una*

²⁵ CORDERO, Eduardo. y ALDUNATE, Eduardo. 2012. Las bases constitucionales de la potestad sancionadora de la Administración. Valparaíso, Chile. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXIX, p. 3.

²⁶ CORDERO, Eduardo y ALDUNATE, Eduardo. 2012. Op. cit, p. 5.

vez que no haya sido reclamada o que, habiéndolo sido, tal reclamo haya sido resuelto en sede jurisdiccional e independiente. Así lo consagra nuestro sistema al permitir que se recurra de las respectivas decisiones administrativas ante los tribunales, cuestión que no sólo está consagrada a nivel legal, sino que también, con mayor jerarquía, en la propia Constitución Política”.

Por otro lado, para reforzar la idea de la separación del derecho administrativo sancionador y el derecho penal, el Tribunal Constitucional en su sentencia rol N°766-2007 nos indica en sus considerandos 13° y 14°: *“(…) en la especie, sin embargo, no existe ejercicio de facultades propiamente jurisdiccionales, que resuelvan conflictos entre partes, sino que se trata de potestades administrativas sancionadoras (…) como lo ha señalado la doctrina, “un elemento básico de la sanción administrativa es el carácter administrativo del procedimiento que ha de observarse. El procedimiento aparece gobernado y dirigido, principalmente, por órganos y funcionarios integrantes de la Administración” (Ramiro Mendoza, Acerca del principio general de la intransmisibilidad de las multas, Conferencias Santo Tomás, 2005, p.137)”.*

Esta posición del Tribunal Constitucional es compartida por la doctrina y la jurisprudencia en general, añadiendo la aplicación con matices que debe hacerse de los principios penales a las sanciones administrativas, tal como lo expresó en la sentencia rol N°479-2006.

Las sanciones administrativas, finalmente, deben ser entendidas, al igual que las penas, como medios y no fines, con el objetivo que el Estado resguarde determinados valores y principios, ya sean derechos, bienes jurídicos o una actuación que permita efectivamente crear las condiciones para que todas las personas se desarrollen adecuadamente, tanto en forma espiritual como materialmente, entendiendo esto como el fundamental concepto de “bien común”²⁷.

II. 2. Aproximación conceptual

²⁷ CORDERO, Eduardo. y ALDUNATE. Eduardo. 2012. Op, cit, p. 23.

La doctrina administrativa ha analizado las sanciones administrativas enmarcándolas dentro de la actividad de policía o de ordenación que realizan los órganos administrativos²⁸. Resulta fundamental indicar que, aunque las sanciones penales y las sanciones administrativas están íntimamente relacionadas, su distinción radica en que la medida que la sanción administrativa es “*un tipo de responsabilidad que surge de la comisión de un ilícito o infracción administrativa*”. Como consecuencia de esto, si se cumplen los elementos posteriormente descritos en este trabajo, necesariamente se debe imputar al infractor las consecuencias negativas o la responsabilidad que deriva de la misma a través de la imposición de una sanción administrativa²⁹.

La sanción administrativa, es definida por Eduardo Cordero como: “*Un mal inflingido por un órgano administrativo que supone una conducta ilícita por parte del particular y una finalidad esencialmente represora*”³⁰. Esta definición resulta, por lo menos, ambigua, ya que no nos orienta sobre sus parámetros, tipos ni procedimiento.

Por otro lado, el académico Jorge Bermúdez nos otorga un concepto de sanción en su noción amplia y estricta. En cuanto a la noción amplia nos indica que se entenderá sanción como “*toda aquella retribución negativa dispuesta por el Ordenamiento Jurídico como consecuencia de la realización de una conducta*”³¹. Bermúdez también nos indica que la sanción administrativa se entiende como “*toda aquella retribución negativa que provenga de la Administración, producto de alguna acción u omisión cometida por particulares, que suponga o no una vulneración al ordenamiento jurídico*”³². A propósito de esta definición se nos nombra como ejemplo la restricción vehicular como un poder de regulación sobre la libertad de circular.

²⁸ CORDERO, Eduardo. 2014. Los principios que rigen la potestad sancionadora de la administración en el derecho chileno. Valparaíso, Chile. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* XXII, p. 4.

²⁹ CORDERO, Eduardo. 2014. *Op. cit.*, p. 400.

³⁰ CORDERO, Eduardo. 2014. *Op. cit.*, p. 401.

³¹ BERMÚDEZ, Jorge. 1998. Elementos para definir las sanciones administrativas. Santiago, Chile, *Revista Chilena de Derecho*, Número Especial, p. 323.

³² BERMÚDEZ, Jorge. 2011. *Derecho Administrativo General*. Valparaíso, Chile. Editorial Legal Publishing Chile, p. 276.

Nuestra jurisprudencia ha entregado diversos elementos para comprender la naturaleza jurídica de las sanciones administrativas. A modo de ejemplo podemos indicar la realizada en la sentencia rol N°747-2007 del Tribunal Constitucional, la que indica que las sanciones administrativas, al igual que las sanciones de tipo penal, vienen de la misma estructura primaria del *ius puniendi* estatal, además, de estar estas sujetas a la misma normativa constitucional en relación a sus garantías y exigencias para su funcionamiento óptimo contra los particulares.

Como concepto unificador, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico³³ nos entrega una definición de sanción administrativa adoptada en conjunto por el mundo jurídico hispano parlante: “*Castigo impuesto al ciudadano por una administración pública por razón de la comisión de una infracción administrativa que forma parte, junto con la pena impuesta por los tribunales penales, del ius puniendi del Estado*”. Esta delimitación lingüística considero es la más adecuada para sintetizar las ideas formuladas anteriormente, debido a que trae a la luz la influencia del derecho penal y los orígenes del derecho administrativo sancionador.

La potestad sancionadora nos exige tres supuestos mínimos para la imposición de una sanción administrativa: tipificación previa de una infracción administrativa, tipificación previa de una sanción administrativa y la existencia de un procedimiento administrativo sancionador³⁴. Estos requisitos, al presentarse copulativamente, implican que una vez detectada la comisión de una infracción administrativa, se debe proseguir con la tramitación de un procedimiento administrativo, el que terminará con un acto terminal como una resolución, en virtud de la cual se determina la aplicación de una sanción administrativa o la correspondiente absolución.

En este sentido, sanción administrativa es aquella que ha sido tipificada por el ordenamiento jurídico y que es aplicable, opera o se atribuye por la administración una vez que se comete una infracción administrativa, la que debe enmarcarse necesariamente en un procedimiento administrativo, el que se desarrollará con miras al debido proceso, pero sin una adecuada regulación que permita un

³³ Diccionario Panhispánico del Español Jurídico. 2017. Madrid, España. Editorial de Real Academia Española y Santillana.

³⁴ BERMÚDEZ, Jorge. 2011. Op. cit. p. 275.

entendimiento uniforme de lo que pueden esperar los particulares en sus relaciones con la Administración una vez que infringen la normativa de carácter administrativa³⁵.

Ante el escenario regulatorio actual, diversos problemas han surgido en la delimitación de la potestad sancionadora de la Administración, por lo que ante estos se hace menester identificar los principios de la rama del derecho que se utiliza para estos fines como es derecho administrativo sancionador, a fin de otorgar claridad al ámbito dentro del cual se desarrollará el presente trabajo.

II. 3. Principios aplicables a las sanciones administrativas

El ejercicio de la potestad sancionadora se rige por principios que tienen como origen el Derecho Penal. La justificación para esto tiene relación con la manifestación del *ius puniendi* general. Este *ius puniendi* único vendría a justificar la extrapolación hecha de los principios que rigen en materia penal a la sede sancionadora administrativa³⁶.

Eduardo Cordero³⁷ en esta misma línea de argumentación y, en armonía con la doctrina y jurisprudencia actual, nos indica que las sanciones administrativas deben ser sometidas a los principios del derecho penal, pero esta aplicación deberá realizarse con matices y no hacer una analogía textual para completar los vacíos que podrían ocurrir en la legislación y así superar el legalismo excesivo imperante.

Este argumento se ve reforzado por Bermúdez, en cuanto nos indica que la extensión de estos principios penales al ámbito administrativo sancionador se identifica con una garantía para el ciudadano. Sin embargo, la idea se reitera, ya que afirma que la extrapolación no debe ser absoluta, debido a que estos principios penales son matizados y morigerados en sus alcances y efectos, lo que hace que adquieran autonomía y contenido propio³⁸.

³⁵ BERMÚDEZ, Jorge. 2011. Derecho Administrativo General. Valparaíso, Chile. Editorial Legal Publishing Chile, p. 276.

³⁶ BERMÚDEZ, Jorge. 2011. Op. cit, p. 280.

³⁷ CORDERO, Eduardo. 2014. Op. cit. p. 405.

³⁸ BERMÚDEZ, Jorge. 2011. Derecho Administrativo General. Valparaíso, Chile. Editorial Legal Publishing Chile, p. 280.

Esta idea se ve plasmada en la mayoría de la jurisprudencia. En la sentencia rol N°244-1996 del Tribunal Constitucional se indica acerca de los principios que estos serán inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, en virtud que ambos son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado. En la jurisprudencia más reciente también se hace alusión a esta aplicación de principios, pero con matices. En este sentido la sentencia rol N°30176-2017 de la Corte Suprema confirma esta idea de potestad sancionadora de la Administración, que si bien admite un origen común con el derecho penal en el ius puniendi del Estado, por lo que le resultan aplicables los mismos principios, límites y garantías que en la Carta Fundamental se prescriben para el derecho punitivo, aquel traspasso ha de producirse con ciertos matices en consideración a la particular naturaleza de las contravenciones administrativas, como este ejemplo ha sido reiterativa aquella idea en nuestra jurisprudencia y asentada como correcta en el panorama actual.

Los principios que enunciaba anteriormente son esenciales para la configuración de los poderes sancionadores de los órganos autorizados a impetrar la sanción al particular infractor, estos se nombrarán sucintamente para la comprensión y delimitación de esta rama del derecho.

II. 3. 1. Principio de legalidad

Para iniciar el análisis de los principios a los que deben estar sometida la sanción administrativa para su adecuada aplicación en el marco discrecional que se le entrega a la administración, en primer lugar, es profundamente relevante destacar el principio del debido proceso o de legalidad, emanado de los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, por lo que se entiende que ninguna persona puede ser condenada sin haber una norma que respalde dicha sanción.

En términos generales, la legalidad dispone una actuación de los órganos del Estado conforme al ordenamiento jurídico. De esta forma, la sentencia del juez debe estar ajustada a derecho, tal como el acto administrativo debe estar ajustado al

ordenamiento³⁹. Podemos ver de manifiesto este principio en el artículo segundo de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, dando a entender que los órganos de la Administración se someterán a la Constitución y a las leyes para su actuación⁴⁰. En este ámbito, el principio de legalidad implica entonces que la potestad sancionadora de la Administración solo se pueda ejercer cuando haya sido expresamente atribuida por ley. En la práctica no se atribuye expresamente la potestad sancionadora a los órganos de la administración, sino que se ofrece un catálogo de tipificación de conductas asimiladas como infracciones y sus correspondientes sanciones. Se debe tener presente, sin embargo, que el principio de legalidad en materia administrativa sancionadora está referida a la vertiente de atribución de la potestad⁴¹.

II. 3. 2. Principio de reserva legal

Del principio de legalidad se desprende el principio de reserva legal. En el ámbito del derecho administrativo sancionador se refiere básicamente a una garantía formal para el administrado, en cuando las infracciones y sanciones deben estar señaladas por ley de origen parlamentario, excluyendo los decretos con fuerza de ley⁴².

Existe la discusión sobre la pertinencia del mandato como fuente de obligaciones para el administrado, ya que no sería del rango demandado en el derecho clásico para contener infracciones o sanciones. Esta discordia puede ser resuelta ya que dependerá de la densidad normativa con la que la infracción y sanción se hayan expresado en la ley para dar cabida a la aplicación reglamentaria en los casos concretos.

³⁹ BERMÚDEZ, Jorge. 2011. Op. cit, p. 280.

⁴⁰ Artículo 2° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado: *“Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes”*.

⁴¹ BERMÚDEZ, Jorge. 2011. Op. cit, p. 282.

⁴² BERMÚDEZ, Jorge. 2011. Op. cit, p. 283.

El reglamento en este caso tendría límites negativos, teniendo que estar vinculado a ley bajo un régimen de subordinación, como también límites positivos, requiriendo la existencia de una determinada ley a la cual remitirse y la completitud de esta en virtud de una determinación suficiente de la conducta jurídica y de los límites de las sanciones a imponer⁴³.

II. 3. 3. Principio de tipicidad

El principio de tipicidad ha sido esencial para el derecho administrativo sancionador y uno de los que más ha generado conflictos al no existir una ley o normativa general que estipule específicamente las normas susceptibles de ser infringidas administrativamente. Los diversos campos del derecho suelen confluír y dialogar de diversas formas, tal como compartir principios en común o modelos de imputación.

Se puede hablar incluso de una criminalización⁴⁴ del derecho administrativo sancionador, por cuanto cada vez hay más fuerza y garantías frente a la Administración, lo que se ve reforzado en la aplicación del principio de tipicidad en los procedimientos administrativos.

El principio de tipicidad trae implícitos dos mandatos⁴⁵:

- a) Debe tratarse de una regulación establecida con anterioridad al ilícito que va a sancionarse.
- b) La regulación debe ser cierta, debe otorgar un margen de confianza al administrado con el objetivo que haya sido capaz de prever la posibilidad de ser sancionado.

El principio de tipicidad es uno de tipo material que atiende al contenido de la regulación para poder enmarcarla en la conducta punible, siendo posible

⁴³ BERMÚDEZ, Jorge. 2011. Op. cit, p. 284.

⁴⁴ LONDOÑO, Fernando. 2014. Tipicidad y legalidad en el derecho administrativo-sancionatorio. Santiago, Chile. Revisa de Derecho (Valdivia) Volumen 27 Número 2, p. 2.

⁴⁵ BERMÚDEZ, Jorge. 2011. Op. cit, p. 285.

determinar una sanción *a priori* en el caso concreto con miras a la seguridad jurídica, la libertad, la igualdad y la protección de la confianza legítima⁴⁶.

Teniendo en consideración la falta de unidad del derecho administrativo sancionador, la Administración se hace de reglamentos para poder normar las conductas que quiere evitar en pos del bienestar general, por lo que la potestad reglamentaria es fundamental para cautelar el principio de tipicidad.

Ilustrando este principio es rescatable mencionar la sentencia rol N°434-2005 del Tribunal Constitucional que indica que estos principios, como el principio de tipicidad en comento, son especialmente aplicables a los procedimientos administrativos, en concordancia con los preceptos constitucionales, respetando el debido proceso, sin importar la naturaleza del órgano o el procedimiento que se esté tramitando, en particular cuando tenga carácter de potestad sancionadora o infraccional.

II. 3. 4. Principio de culpabilidad

La aplicación del principio de culpabilidad tiene relación con la exigencia que el infractor de las leyes públicas no puede imponerse si no se presenta dolo o culpa. Si bien no existe fundamento legal expreso de este principio, pero al presentarse dentro del ordenamiento penal y siguiendo las directrices en materia jurisprudencial, este principio se aplicaría de forma matizada al derecho administrativo sancionador.

Este principio no es pacífico en el panorama nacional, ya que implicaría una responsabilidad subjetiva para la imposición de sanciones y además se vería como un factor relevante para ponderar una sanción adecuada de acuerdo a la conducta del sujeto.

II. 3. 5. Principio de proporcionalidad

Nos encontramos luego con el principio de proporcionalidad. El principio de proporcionalidad se puede apreciar como una manifestación del principio de

⁴⁶ BERMÚDEZ, Jorge. 2011. Op. cit, p. 286.

culpabilidad, siendo parte del principio de culpabilidad o que la proporcionalidad se configuraría a partir del examen de culpabilidad previo para obtener una sanción correlativa aplicable.

Este principio constituye una herramienta importante para actuar como contrapeso a las facultades discrecionales de la Administración cada vez más robusta y compleja, sobre todo al momento de interpretar disposiciones que no son tan precisas para su aplicación.

El principio de proporcionalidad se puede ver fielmente reflejado, a modo de ejemplo, en la legislación ambiental. Esta legislación de carácter especial contempla en la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en su artículo 3°, sanciones destinadas a reparar el daño causado o indemnizarlo si esto no fuere posible. De este sucinto artículo podemos desprender que el daño provocado tiene directa incidencia en el monto o la reparación que deberá realizar el infractor. Para dejar aún más claro el ejemplo precedente nos podemos remitir a la Resolución exenta N°85 del Ministerio del Medio Ambiente “*Bases Metodológicas para la Determinación de Sanciones Ambientales*”, las cuales se clasifican en gravísimas, graves y leves, teniendo como criterios la importancia del daño causado, el número de personas afectadas, el beneficio económico obtenido, entre otras.

Es fundamental el examen de este principio antes de someter a un administrado a las posibles sanciones de los organismos con potestades sancionadoras, sobre todo por el profundo riesgo de ser afectado en sus derechos fundamentales, por lo que se estima que se tiene como vía de revisión los tribunales de justicia, así procurando el respeto al debido proceso y las garantías de las personas afectadas.

De esta forma, el principio de proporcionalidad actuaría como un límite a la Administración al momento de establecer infracciones a las determinadas conductas establecidas y como un límite claro al margen de discrecionalidad que debe tener la autoridad administrativa⁴⁷.

⁴⁷ CORDERO, Eduardo. 2014. Los principios que rigen la potestad sancionadora de la administración en el derecho chileno. Valparaíso, Chile. Revisa de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXII, p. 425.

II. 3. 6. Principio de responsabilidad personal

Siguiendo el análisis que hace Eduardo Cordero, también podemos mencionar el principio de responsabilidad personal, aun cuando no exista legislación expresa al respecto ni desarrollo jurisprudencial extenso acerca de este.

Este principio implica que la responsabilidad derivada de un hecho punible sólo se puede atribuir al autor de dicho acto. Si analizamos la fuente del *ius puniendi* estatal asumiendo que el derecho penal y el derecho administrativo sancionador tienen la misma vertiente, es forzoso llegar a la conclusión que si se va a infligir un mal a la persona infractora, esto debe estar justificado por el tipo de responsabilidad personal, al no estar regulada ningún otro tipo de responsabilidad frente a los ilícitos de carácter administrativo, por lo que deberíamos utilizar como régimen supletorio, con matices, el principio de responsabilidad personal del derecho penal. La responsabilidad penal, además, tiene base en los principios de legalidad, tipicidad y culpabilidad, los que se centran en el autor de dicha infracción.

Las infracciones administrativas al tener una finalidad estrictamente represiva y no resarcitoria, se debe poner especialmente en la figura del sujeto que cometió el ilícito administrativo. A propósito de la responsabilidad personal, es necesario mencionar el debate sobre la transmisibilidad de las sanciones administrativas, especialmente cuando aún no están ejecutoriadas⁴⁸, tema del cual se ha ocupado la jurisprudencia en resolver al no existir una normativa unificada que otorgue soluciones en los casos concretos que se han presentado.

Es necesario también hacer la distinción con las sanciones del ámbito penal en este sentido, siendo que la responsabilidad en los ilícitos de carácter administrativo puede ser atribuida a una persona jurídica tanto como a una persona natural, que, por el contrario, en materia penal la responsabilidad de las personas jurídicas es la excepción, por lo que existen diversas reglas de atribución para estas, tópico que no corresponde aplicar en materia administrativa.

⁴⁸ LETELIER, Raúl. 2015. La ejecutoriedad de las sanciones administrativas, a propósito de la sentencia de la Corte Suprema en el "Caso Mackenna". Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales N°1, p. 327.

II. 3. 7. Principio *non bis in idem*

Este principio ha sido tratado históricamente como la prohibición de obtener dos condenas por el mismo hecho punible. El derecho administrativo sancionador lo ha adoptado como un pilar fundamental con respaldo de la doctrina y la jurisprudencia.

El origen de este principio se asocia como una derivación de la cosa juzgada, en cuanto a su ámbito positivo, por el cual se tiene lo declarado por una sentencia como una verdad jurídica y en su ámbito negativo, por el cual no se puede juzgar a una persona por una materia ya resuelta si se produce la triple identidad del sujeto, hechos y fundamento⁴⁹.

La finalidad práctica de este principio se ve en que opera como un mandato a la Administración de evitar la doble sanción al administrado, además actuando como contención a la Administración en caso de apartarse de sus márgenes de actuación o de su competencia, siendo cautelosos en no infringir los derechos del infractor en materia administrativa. Por lo tanto, en términos generales, el *non bis in idem* en el Derecho Administrativo se define como el Derecho Público del ciudadano a no ser castigado por el mismo hecho con una pena criminal y una sanción administrativa, o con dos sanciones administrativas, sin tener relevancia si actúan en forma simultánea o consecutiva⁵⁰.

Dentro de los conflictos asociados a este principio está la determinación de la vía que se utilizará para sancionar al infractor. Un ejemplo de esta problemática podría ser una fábrica que produce alimentos en mal estado, producto del cual se ocasiona la muerte de una serie de individuos. En este caso, se puede sancionar penalmente y además administrativamente, ya que serían fundamentos distintos para cada sanción, siendo así una pena privativa de libertad por las muertes ocasionadas y la clausura de la fábrica como sanción administrativa.

⁴⁹ CORDERO, Eduardo. 2014. Los principios que rigen la potestad sancionadora de la administración en el derecho chileno. Valparaíso, Chile. Revisa de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXLII, p. 427.

⁵⁰ BERMÚDEZ, Jorge. 2011. Derecho Administrativo General. Valparaíso, Chile. Editorial Legal Publishing Chile, p. 288.

Otro problema que se puede mencionar a propósito de este principio es la facilidad con que la Administración podría caer en una doble punibilidad, esto por la especialidad del Derecho Administrativo frente al Derecho Penal en un caso concreto. Así, la doctrina⁵¹ ha establecido supuestos para aplicar este principio y evitar la multiplicidad de sanción al individuo:

- a) El bien jurídico protegido es el mismo: se determinará la legislación especializada a cada caso para la imposición de una sanción.
- b) Sanción está contenida en el mismo cuerpo legal: con excepción de sanciones accesorias, no se podrá aplicar dos o más veces.
- c) Una sanción ya fue aplicada: el administrado no podrá elegir cuál legislación le es aplicable, será deber de la Administración determinar la sanción y actuar coordinadamente para que se imponga solo una.

II. 3. 8. Principio de irretroactividad *in peius*

Dentro de las garantías penales clásicas, encontramos la exigencia de la ley que cerró el asunto da el marco de garantías penales condensada en la frase “*lex scripta, stricta, praevia et certa*” que denomina el Derecho Penal. Su aplicación dentro de la Administración no ha sido problematizada mayormente, siendo reconocida por la doctrina y jurisprudencia⁵². En cuanto a la jurisprudencia, a modo de ejemplo y para sintetizar los principios mencionados anteriormente, se puede destacar la sentencia rol N°3014-2016 del Tribunal Constitucional que reza a propósito del marco constitucional de las sanciones administrativas: “*Que nuestra Constitución dispone de un conjunto amplio de garantías a partir de las cuales se desarrolla el Derecho Penal con mandatos directos hacia el legislador. Eso abarca desde la configuración formal y sustancial de los delitos con garantías como el principio de legalidad, de irretroactividad de la ley penal, de interdicción de las presunciones de derecho, de la densidad normativa del principio de tipicidad*

⁵¹ BERMÚDEZ, Jorge. 2011. Op. cit, p. 289.

⁵² CORDERO, Eduardo. 2014. Los principios que rigen la potestad sancionadora de la administración en el derecho chileno. Valparaíso, Chile. Revisa de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXII, p. 428.

(artículo 19, numeral 3° de la Constitución) hasta la configuración del proceso penal mismo". En este sentido la Corte Suprema en la sentencia rol N°38857-2017 afirmó en su considerando sexto: "(...) La sanción administrativa es, por naturaleza, independiente de la criminal, predicado éste al que para nada obsta la circunstancia que ambos compartan la aplicabilidad de ciertos institutos básicos del ordenamiento, entre los cuales puede mencionarse la irretroactividad y la cosa juzgada".

Los fundamentos a este principio se corresponden con la certeza y seguridad jurídica, ampliamente reconocidos dentro de nuestro ordenamiento jurídico y transversal a todas las disciplinas del derecho con reconocimiento constitucional en el artículo 19 N°3, inciso 6 y 7 de la Constitución Política de la República, como también en la ley N°19.880 de Procedimiento Administrativo.

II. 3. 9. Principio de prescriptibilidad

Por último, en cuanto a los principios, es necesario mencionar el principio de prescriptibilidad. Este principio ha sido progresivamente incluido dentro de nuestro derecho administrativo sancionador, siguiendo el ejemplo del Código Penal que en su artículo 94 dicta que las faltas prescribirán en 6 meses. Esta misma norma fue adoptada para fundar el dictamen N°14.571-2005 de la Contraloría General de la República, que señala que en las condiciones de no existir una norma especial que regule la prescripción de las infracciones en la materia en comento, se considerará preponderante la aplicación del principio básico de seguridad jurídica. Esta manifestación rotunda a favor del principio de prescriptibilidad es de fundamental importancia, debido a que ciertas corrientes doctrinales han sostenido la aparente imprescriptibilidad de los ilícitos administrativos atendiendo a su aparente diferencia con los de carácter penal, sin tener en consideración el razonamiento histórico acerca de la materia.

El principio de prescriptibilidad ha sido bastante controversial en el mundo jurídico a propósito de los estándares regulatorios⁵³, el que, en armonía con los

⁵³ VALLEJO, Rodrigo. 2016. Acerca del régimen supletorio de prescripción aplicable a las infracciones y sanciones administrativas. Valparaíso, Chile. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XLVII, p. 282.

principios analizados, deberían ser aplicados teniendo como inspiración el Derecho Penal en ausencia de regla especial y en virtud de los artículos 94 y 97 del Código Penal sobre la regla de los seis meses de plazo de prescripción de las faltas.

La discrepancia acerca de la prescriptibilidad de las sanciones administrativas surge a partir de no existir una norma expresa que solucione este tema o un estatuto regulatorio uniforme para estos problemas, el adjudicador se ve complicado al no tener claridad sobre si escoger entre dos alternativas supletorias, ya sea la regla de seis meses establecida en el Código Penal o simplemente volver al derecho común y utilizar la regla de prescripción establecida en el artículo 2.515 del Código Civil correspondiente al plazo de cinco años⁵⁴.

II. 4 Sistema de sanciones

Dentro de la vasta regulación que otorga potestad a múltiples organismos de naturaleza pública para imponer sanciones de carácter administrativo, nos encontramos con una variedad y graduación bastante disímiles entre ellas.

Así, la gran mayoría de las sanciones de carácter administrativo se corresponden con el carácter de pecuniarias, pero también podemos ver formas de reparar el daño, apercibimientos e indemnizaciones como formas de castigar al infractor.

Dentro de las sanciones administrativas más frecuentes a las que nos podemos ver expuestos se encuentran las multas. Estas sanciones de carácter administrativo han sido desarrolladas en diversos cuerpos normativos.

En este sistema de sanciones, se gradúan según diversos criterios ya indicados someramente, y además se define quien será el beneficiario de las cantidades de dinero recaudadas.

CAPÍTULO III: *La Multa*

⁵⁴ VALLEJO, Rodrigo. 2016. Op. cit, p. 287.

III. 1. Concepto

La Real Academia Española⁵⁵ nos otorga un concepto de multa bastante amplio que reza: “*Sanción administrativa o penal que consiste en la obligación de pagar una cantidad determinada de dinero*”. Esta definición, que, si bien nos es útil para ir progresivamente delimitando el ámbito de aplicación y la esencia de las multas, no es muy eficaz al momento de llevarla a la aplicación práctica.

Si expandimos nuestro estudio al derecho comparado, nos encontramos con la obra de Miguel Bajo, quien nos ilustra en la diferencia fundamental entre una multa de carácter administrativo y una de naturaleza penal, que la Real Academia Española no logra distinguir. Así, Bajo indica que la multa se diferencia de la pena criminal esencialmente debido a que la multa se entiende como una advertencia del deber que presenta rasgos diferentes a los que tiene la sanción penal. Continúa diciendo que este tipo de multas responden a un asunto administrativo bajo el principio de oportunidad, la cual puede ser aplicada a personas jurídicas por regla general y no está respaldada por prisión efectiva en caso de no pago⁵⁶.

Si buscamos una definición de multa con más elementos que la anterior, nos podemos referir a la indicada en el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico en su segundo sentido como “*sanción administrativa pecuniaria consistente en la obligación de pagar una cantidad de dinero*”⁵⁷. Este concepto fue influenciado en su mayoría por Manuel Rebolledo Puig, el que nos dice que la multa es la sanción administrativa más habitual. Rebolledo indica que muchas leyes no establecen sanciones que no sean multas en el ámbito administrativo, ya que estas han crecido exponencialmente en los últimos años haciendo del derecho administrativo sancionador dominante en este paradigma⁵⁸. Por último, mencionar sin intentar caer en reduccionismos, la definición de sanción administrativa pecuniaria se enuncia únicamente a la multa en el citado diccionario anterior. En esta obra se utilizará esta

⁵⁵ Diccionario de la Real Academia Española. [en línea] <<http://dle.rae.es/?id=Q3h5qfS>> [consulta: 15 de julio de 2018]

⁵⁶ BAJO, Miguel. 1997. La Unidad del Derecho Sancionador. Madrid, España. Editorial Civitas, p. 8.

⁵⁷ Diccionario Panhispánico del Español Jurídico. 2017. Madrid, España. Editorial de Real Academia Española y Santillana, p. 1365.

⁵⁸ REBOLLEDO, Manuel. 2010. Las sanciones pecuniarias. Valencia, España. Editorial Iustel, p. 986.

última definición para caracterizar a las multas, debido a su precisión y brevedad necesarias para soportar análisis posteriores evitando la excesiva complejidad, tal como han fallado nuestros tribunales.

En cuanto a la jurisprudencia nacional, no ha habido mayor desarrollo alrededor del concepto de multa. Dentro de esta, es dable mencionar el fallo de 1966 de la Corte Suprema, de 12 de julio, que en su considerando séptimo señala: *“(...) el mencionado precepto comprende la condenación de una persona por cualquier hecho al que la ley sancione con una pena, y la multa... es una pena pecuniaria, y esta calidad punitiva no se desnaturaliza por el hecho de que la sanción sea aplicada administrativamente”*.

III. 2. Elementos

Entregando diversos conceptos de lo que podemos entender como la sanción administrativa llamada multa, nuestro siguiente paso para comprender el problema fundamental que tiene como objeto este trabajo es enunciar los diversos elementos y características que tiene esta sanción administrativa, que, en su mayoría, son compartidos por el resto de las sanciones dentro del derecho público en general.

José Suay Rincón, académico español, nos indica en su libro *“Sanciones administrativas”* cinco elementos esenciales de estas⁵⁹. Primeramente, se enuncia el carácter administrativo de la autoridad de la que emana la denominada sanción. Esta distinción es fundamental para identificar la naturaleza de las sanciones administrativas con las de carácter penal, en cuanto estas sanciones se expresan a través de determinados órganos establecidos en nuestra variada legislación. En el ordenamiento nacional no tenemos una ley que sistematice y ordene todas las instituciones que han adquirido potestad para infligir un mal jurídicamente respaldado por la normativa administrativa, pero sí podemos encontrar dispersas leyes que otorgan a cada organismo la facultad para imponer sanciones a los infractores.

⁵⁹ SUAY, José. 1989. Sanciones administrativas. Bolonia, España. Publicaciones del Real Colegio de España, p. 55.

En segundo lugar, Suay nos indica que debe existir un efecto aflictivo de la medida en que se exterioriza la sanción. En cuanto a este elemento distingue entre la privación de un derecho existente (sanción interdictiva) y sobre la imposición de un nuevo deber (sanción pecuniaria). Esta última categoría la enmarcamos en el contexto de las multas de la Administración.

Posteriormente, se debe mencionar que tenemos que estar en presencia de una conducta contraria a Derecho, con carácter previo a su comisión, como un presupuesto de una circunstancia externa y ajena. Es menester explicitar que la conducta no siempre tiene que ser la comisión activa de un ilícito, ya puede consistir en una acción u omisión, dependiendo de la normativa específica que se esté analizando. Así, si observamos la legislación ambiental para ilustrar este punto, hay diversas sanciones que castigan la falta de prevención de ciertos riesgos a la población, lo que correspondería al castigo de una omisión requerida legalmente, respaldada por la potencial imposición de una multa. También respecto a este elemento, podemos vincularlo al principio de tipicidad que requieren las sanciones administrativas enunciado previamente en este trabajo.

Siguiendo con el análisis, el cuarto elemento es la finalidad represora que persiguen las sanciones administrativas. Esto, en contradicción con lo enunciado en la introducción, corresponde al elemento teleológico particular del derecho y su capacidad de castigar de diversas formas y magnitudes a las personas que cometen ilícitos. Suay nos dice que el objetivo general de las sanciones es *“reprimir una conducta contraria a Derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado por la acción del transgresor”*⁶⁰.

El último elemento esencial se corresponde con el carácter administrativo del procedimiento. Este enunciado es fundamental para entender el contexto en el que se imparten las multas y sanciones administrativas en general.

Como elemento distintivo de las sanciones de carácter administrativo y las multas, con base en el análisis previo realizado para entregar distintos conceptos de multa, solo debemos agregar que este mal que impone la administración es de estricta naturaleza pecuniaria.

⁶⁰ SUAY, José. 1989. Op. cit., p. 56.

Los cimientos del debido proceso han dado como resultado la conclusión sobre la separación entre el ente juzgador y el así llamado juzgado. Este modelo no se replica dentro de las potestades sancionadoras de la administración. Nuestros organismos dotados de facultades para iniciar procedimientos sancionatorios se constituyen como juez y parte dentro de esta especial forma de dirimir el futuro del infractor a la ley administrativa.

A pesar de consignar distintos principios para asegurar los derechos fundamentales de los ciudadanos, como los inspirados en el proceso penal, sigue existiendo una disparidad entre la persona que incurre en un ilícito y el deber de la autoridad de reprimir estos actos en el ámbito público. Las facultades de estos organismos al no estar agrupadas en un solo cuerpo normativo, tendemos que analizarlas en particular para aunar criterios y obtener una conclusión acerca del derecho administrativo sancionador en general.

III. 3. Aspectos generales de las multas en la Ley N°19.880 “Ley Sobre Bases de Procedimiento Administrativo”

El derecho administrativo sancionador como una rama autónoma dentro del derecho nacional se ha ido robusteciendo con el tiempo, a través de un sinnúmero de nuevas especialidades y legislación enfocada en actividades humanas cada vez más variadas y específicas.

En palabras de Iván Aróstica, existe un afán de tonificar al poder punitivo de la Administración en las áreas de actividad propias de los privados debido a la progresiva complejización de nuestra sociedad⁶¹. Dentro de este contexto, pareciera ser el enfoque preventivo tan avasallador que quiere entrar a regular e intervenir cada práctica humana dentro de un campo específico como lo es, a modo de ejemplo, las leyes sobre telecomunicaciones, ambientales, de defensa de la libre competencia, aguas, entre otras.

⁶¹ ARÓSTICA, Iván. 2001. Un Lustró de Sanciones Administrativas (1988-1992). Santiago, Chile. Revista de Derecho Público Universidad de Chile N°50. p. 179.

Cristian Román ha denominado a este fenómeno elefantiasis de las potestades sancionadoras de la administración⁶². Esta manifestación progresiva y con aspiraciones considerables de abarcar tantos aspectos legislativos se manifiesta como una necesidad de la vida moderna adentrándonos en el siglo XXI.

La sociedad actual exige reglar tantos aspectos que no han podido ser refundidos en un solo cuerpo normativo, por lo que existe la imperante necesidad de acudir a textos particulares para una adecuada codificación de conductas y sanciones para cada actividad en su tecnicidad.

La legislación administrativa actual tiene como uno de sus sustratos básicos la Ley N°19.880 Sobre Bases de Procedimientos Administrativos que rigen a los actos de los órganos de la Administración, en adelante Ley N°19.880. Esta ley nos otorga claridad sobre cómo actuar y qué pasos seguir para obtener un acto administrativo terminal que implique consecuencias en el mundo jurídico.

En su artículo primero, la ley nos dice expresamente que se utilizará supletoriamente para las leyes especiales. Inmediatamente después en su artículo segundo habla de su ámbito de aplicación, el cual será a los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa.

La supletoriedad de esta ley ha sido citada también en procedimientos judiciales de gran magnitud como por ejemplo en la sentencia rol N°29.714-2014 dictada por la Corte Suprema. En esta sentencia utilizan la distinción de grados de supletoriedad entregada por Luis Cordero, por cuando existirían tres niveles para poder utilizar la Ley N°19.880 de forma supletoria. El primer grado, se presenta cuando el legislador no regula un procedimiento específico para un acto administrativo, así como su régimen jurídico aplicable. La de segundo grado, se da cuando la ley regula en forma parcial un procedimiento administrativo o bien cuando la regulación abarca parte del régimen jurídico del acto. Por último, la de tercer grado, se configura en el evento que la norma legal regula en forma completa su

⁶² ROMÁN, Cristián. 2008. Op. Cit., p. 109.

procedimiento y el régimen jurídico el acto, desde el inicio de su elaboración hasta su extinción y revisión⁶³.

El criterio de la supletoriedad ha sido desarrollado también como una fundamental herramienta judicial como lo dice su nombre, ser una ley de bases, lo que implicaría la consolidación, unificación e integración de un determinado microsistema con el objetivo que su contenido sea utilizado de manera supletoria frente a leyes especiales o a otros sistemas de leyes. Así, esta ley de bases servirá como sustento a jueces para ser considerada en la resolución de los casos concretos vinculados a una materia específica y en cuanto a los legisladores para tenerlos presentes a la hora de dictar nuevos preceptos, vinculándolos a la ley de bases generales con la que contamos en la actualidad⁶⁴.

Avanzando en la revisión de esta ley, observamos que se enuncian una secuencia de principios del procedimiento administrativo como tal, que no podemos homologar a los mencionados anteriormente en este trabajo relacionados con el derecho administrativo sancionador. En efecto, la Ley N° 19.880 no contempla ni hace mención alguna a la potestad sancionadora del Estado ni menos a las multas en particular, sino solo a las formalidades que debe cumplir el procedimiento administrativo y su tratamiento con los particulares afectados explicitando sus derechos a través de garantías procesales mínimas.

Estas características le son propias a las denominadas “leyes cabeceras” por Christian Rojas, el que utiliza esta terminología en relación a otros grupos normativos, definiéndolas como aquellas que otorgan coherencia y unidad a las normas de naturaleza similar que permiten la necesaria interpretación sistemática de la cual los operadores jurídicos se inspiran para obtener fallos e interpretaciones armónicas ante la constante amenaza de las lagunas legales⁶⁵.

⁶³ CORDERO, Luis. 2015. Lecciones de Derecho Administrativo. Santiago, Chile. Editorial Legal Publishing, p. 335.

⁶⁴ GÓMEZ, Rosa. 2016. Rol e importancia de las leyes de bases en el Derecho Administrativo chileno. Valdivia, Chile. Revista de Derecho Volumen 29, p. 10.

⁶⁵ ROJAS, Christian. 2014. Sistemas e instituciones de Derecho Administrativo en legislaciones especiales. Santiago, Chile. Editorial Thomson Reuters, p. 259.

III. 4. Regulación de multas en particular

En este apartado se tratarán una serie de normativas en las cuales se trata las potestades del órgano administrativo que impone las multas, la graduación de las sanciones en conjunto con los criterios a considerar y finalmente las vías de impugnación que contempla.

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico existen variados casos de distintas áreas que tratan sobre este tema, por lo que se examinarán solo algunos ejemplos para ilustrar el fenómeno, sin esperar que este sea exhaustivo para los fines de este trabajo en particular.

III. 4. 1. Ley N° 20.417 “*Que crea el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente*”

III. 4. 1. 1. Regulación de potestades

La Ley N° 20.417 trata en extenso las infracciones y la potestad sancionadora de la Superintendencia del Medio Ambiente, en adelante la Superintendencia, en su artículo 35 que reza “*Corresponderá a la Superintendencia del Medio Ambiente el ejercicio de la potestad sancionadora*” para luego enumerar una serie de infracciones comunes en dentro del ejercicio de actividades de índole ambiental.

En su artículo 38 nos indica las sanciones que podrá ejercer la Superintendencia, las cuales consisten en amonestación por escrito, multa de una a diez mil Unidades Tributarias Anuales, clausura temporal o definitiva y revocación de la Resolución de Calificación Ambiental.

III. 4. 1. 2. Graduación de sanciones

En su artículo 39 habla sobre la gravedad de las infracciones administrativas, situando a las multas como las asociadas por excelencia a todo tipo de infracciones.

Como ya se repasó someramente en este trabajo, las sanciones administrativas en materia ambiental tendrán como criterios la importancia del daño

causado, el número de personas afectadas, el beneficio económico, la intencionalidad, conducta anterior, capacidad económica, entre otros para determinar la gravedad de la infracción.

III. 4. 1. 3. Vías de impugnación

En virtud del párrafo 4° “*De los recursos*”, una vez determinada la sanción que corresponde a cada caso, en particular para este estudio, la cuantía de la multa a imponer, el infractor, primeramente, en sede administrativa y debido al artículo 55 podrá interponer el recurso de reposición en el plazo de cinco días hábiles contado desde el día siguiente a la notificación de la resolución. El plazo para resolver cada uno de estos recursos será de treinta días hábiles, suspendiendo el plazo para reclamar de ilegalidad si procede.

Por otro lado, por vía jurisdiccional, los afectados por resoluciones emanadas de la Superintendencia que no se ajusten a ley, reglamentos o demás disposiciones, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de quince días hábiles, contados desde la notificación, ante el Tribunal Ambiental.

Se hace especial mención a las multas en este cuerpo normativo, las que siempre serán reclamables, además de no ser exigibles mientras no esté vencido el plazo para interponer la reclamación, o ésta no haya sido resuelta. Esto expone claramente la gravedad del tratamiento de multas en este cuerpo normativo, sobre todo teniendo presente el gran rango que existe para imponer multas por parte de la Superintendencia.

Como una expresión clara para evitar las sanciones pecuniarias y dar preeminencia a la reparación ambiental, esta Ley contempla en su artículo 41 la posibilidad de eximirse del pago de la multa al infractor que se autodenuncie en las oficinas de la Superintendencia si es primera vez que incurre en alguna de las infracciones determinadas por esta misma ley. Hay distintas hipótesis para la autodenuncia tomando en consideración si es primera vez, caso en que se rebaja en su totalidad la multa, o si, por otro lado, este infractor es reincidente en casos de este tipo. Es interesante cómo se utiliza la institución de la autodenuncia en esta

materia, ya que solo aplica el beneficio al infractor en cuanto a las multas que se le pueden aplicar, excluyendo así a las otras sanciones administrativas, incurriendo de forma explícita en la demostrar la desigualdad de tratamiento jurídico de las multas en comparación a otro tipo de consecuencias de ilícitos ambientales.⁶⁶

Podemos ver regulada en esta ley que las resoluciones de la Superintendencia cuando sean sobre aplicación de multas tendrán mérito ejecutivo y prescribirán para su cobro a los tres años desde la fecha en que haya quedado firme. También se nos indica que este tipo de resoluciones serán siempre reclamables a través de un reclamo de ilegalidad ante el Tribunal Ambiental, la que se podrá reducir en un 25% del valor si es que el infractor paga dentro de los cinco días hábiles posteriores a la notificación.

Como se pudo apreciar al inicio de esta obra, en general la regulación de las sanciones administrativas en las leyes especiales no goza de mucho detalle ni rigurosidad normativa, por lo que se agradece la claridad expresada para enfrentar el castigo administrativo en el ámbito relacionado a las infracciones medioambientales.

III. 4. 2. Código de Aguas

III. 4. 2. 1. Regulación de potestades

Este código se inicia en su artículo primero hablando de la división de aguas y sus características, sin tener un artículo especial para determinar la competencia del Director General de Aguas, sino solo se mencionan sus potestades de manera dispersa a lo largo de la regulación.

III. 4. 2. 2. Graduación de sanciones

⁶⁶ PRECHT, Alejandra. 2014. Autodenuncia ambiental: ¿Dónde están los incentivos? [en línea] <<http://www.nuevamineria.com/revista/autodenuncia-ambiental-donde-estan-los-incentivos/>> [consulta: 28 de julio 2018]

Dentro de este cuerpo normativo se encuentra una regulación específica en cuanto a las sanciones que serán aplicables a las personas que infrinjan sus preceptos.

Las únicas sanciones que existen dentro del Código de Aguas son las multas. Estas, según su artículo 173, serán aplicadas por la Dirección General de Aguas según el grado en el que se enmarque el ilícito cometido.

La cuantía de las multas que se impondrán está determinada hasta por seis tipos de grados dependiendo de la gravedad del ilícito administrativo, así se regula desde infringir la obligación de información hasta el intento de un particular de obtener el doble registro de propiedad sobre su derecho de aprovechamiento de aguas. La cuantía de estas multas puede incrementarse de acuerdo con la afectación de la calidad de vida humana de estas conductas. En específico el monto de estas multas va desde 10 Unidades Tributarias Mensuales a 2000 dependiendo de su gravedad.

Al igual que en materia ambiental, las multas estipuladas en este código son prescriptibles a los tres años, con la diferencia que el plazo comienza desde la comisión de la infracción.

En cuanto a la graduación de las sanciones, para la determinación del monto de la multa al interior a cada grado, se deberá tener en consideración múltiples factores, ya sea el caudal de agua afectado, si son aguas superficiales o subterráneas, si se produce la afectación de terceros, cantidad de usuarios perjudicados, grado de afectación del cauce o acuífero, y la zona en que la infracción se produzca.

III. 4. 2. 3. Vías de impugnación

A diferencia de la Ley N° 20.417 que crea el Ministerio, Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, el Código de Aguas no entrega una normativa completa para poder tener certeza sobre los plazos para el pago de las multas impuestas, ya que estas se harán efectivas previa audiencia con el interesado, lo que habría que entenderse como la etapa de la

defensa del infractor, el que tendrá cinco días hábiles para su pago bajo amenaza de incremento en su monto.

Estas audiencias previas, contempladas en la ley de procedimiento administrativo, se utilizan como garantía procesal para que la parte afectada pueda tener la opción de ser escuchada por la Administración con anterioridad a que su sanción quede firme. Incluso, en el artículo 53 de la Ley N°19.880, que, recordemos, actúa de forma supletoria ante los casos que no han sido exhaustivamente regulados y que contengan lagunas legales, nos dice que la invalidación de un acto administrativo podrá proceder de oficio o a petición de parte previa audiencia del interesado, trámite mencionado en nuestro Código de Aguas sin hacer explícita la posibilidad de llevar a cabo este acto por parte de la persona que infringe la normativa en particular.

Es más, es tal la desregulación administrativa que la cobranza y los pormenores que puedan derivar de la aplicación de multas a beneficio fiscal se le delegan enteramente al Servicio de Tesorerías en virtud Decreto Ley N°1.263 “*Decreto Orgánico de Administración Financiera del Estado*”, esto en concordancia con el artículo 176 del Código de Aguas.

Al no tener una normativa clara y específica respecto de los recursos que impugnen multas que se podrán imponer, nos tenemos que regir por los dos recursos que contempla el Código de Aguas, ya sea el de reconsideración, en sede administrativa y de reclamación, por la vía jurisdiccional.

Por una parte, existe el recurso de reconsideración tratado en el artículo 136 del Código de Aguas, el que tiene por finalidad que el Director General de Aguas revoque o modifique resoluciones dictadas por funcionarios de su dependencia o por quienes obren en virtud de una delegación. La interposición de este recurso tiene como objetivo solicitar a la misma autoridad que deje sin efecto u obtener la modificación de la resolución recurrida, teniendo como plazo para su presentación treinta días hábiles, contados desde la notificación o comunicación, según corresponda, de la Resolución Exenta cuya revisión se solicita. Los argumentos para esto pueden ser de tipo jurídico como también técnico, siendo amplia la gama de opciones que tiene el administrado para recurrir.

Por la vía jurisdiccional se encuentra el recurso de reclamación, reglamentado en el artículo 137 del Código de Aguas, que tiene por finalidad revocar o modificar las resoluciones emanadas por la Dirección General de Aguas.

Este recurso procederá en contra de todas las resoluciones administrativas que dicte el Director General de Aguas o el Director Regional de Aguas. El administrado afectado deberá interponer este recurso ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones según el lugar en el que se dictó la resolución impugnada en el plazo de 30 días hábiles posteriores a la notificación.

III. 4. 3. Decreto Ley N°211 “*Fija Normas para la Defensa de la Libre Competencia*”

III. 4. 3. 1. Regulación de potestades

La disciplina que analiza los mercados nacionales se considera relativamente reciente, por lo que se contempla como un área que tiene muchas discusiones pendientes acerca de la naturaleza del bien jurídico tutelado⁶⁷.

En cuanto al análisis sobre el injusto monopolístico⁶⁸ nos indica la problemática existente del *ius puniendi* de las autoridades públicas y la determinación de sus competencias para sancionar los supuestos antimonopólicos. Sobre este tema, se menciona obligatoriamente el rol del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia en cuanto a su fundamental papel como juzgador.

Este cuerpo normativo nos indica en su mensaje inicial su objetivo siendo garantizar la libre concurrencia previniendo la existencia del monopolio y de las prácticas antimonopólicas y sancionando drásticamente su ejecución.

A pesar de ser un órgano jurisdiccional, se ha desarrollado por la doctrina que el “*ius puniendi no solo está radicado en el Estado, sino en otras entidades*”

⁶⁷ ARTAZA, Osvaldo. 2016. Protección de la libre competencia en Chile. Desafíos para el derecho penal y las ciencias económicas. [en línea] <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992016000200014> [consulta: 22 de agosto de 2018]

⁶⁸ VALDÉS, Domingo. 2009. Libre Competencia y Monopolio. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile, p. 79.

u organismos, como entidades supranacionales, territoriales e, incluso, no administrativas”⁶⁹. En este sentido, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia se erige como un “tribunal contencioso administrativo, que tiene como función, entre otras, prevenir, corregir y sancionar los atentados de la libre competencia, aunque sometida a un sistema de “contencioso represivo”⁷⁰, el que, por lo tanto, tiene potestad plena para imponer sanciones de carácter administrativo, siendo fiel a su definición.

III. 4. 3. 2. Graduación de sanciones

La principal norma contenida en el Decreto Ley N°211 es el artículo 26, el que señala las medidas que puede tomar el Tribunal de Defensa de la Libre competencia en el caso de una sentencia condenatoria, ya sea modificar o poner término a los actos, contratos, convenios, sistemas o acuerdos que sean contrarios a las disposiciones enunciadas por la ley, ordenar la modificación o disolución de las sociedades y otras que hubieren intervenido y finalmente, la aplicación de multas a beneficio fiscal.

En el caso de aplicación de multas, se establece un máximo legal que equivaldrá a la suma equivalente al “*treinta por ciento de las ventas del infractor correspondientes a la línea de productos o servicios asociada a la infracción durante el período por el cual ésta se haya extendido o hasta el doble del beneficio económico reportado por la infracción. En el evento de que no sea posible determinar las ventas ni el beneficio económico obtenido por el infractor, el Tribunal podrá aplicar multas hasta por una suma equivalente a sesenta mil unidades tributarias anuales*”. Estas multas podrán ser impuestas a la persona jurídica

⁶⁹ CORDERO, Eduardo. 2012. El derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho Penal. [en línea] https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502012000200006&lng=es&nrm=iso [consulta: 20 de septiembre de 2020]

⁷⁰ CORDERO, Luis. 2020. El derecho administrativo sancionador y los sectores de referencia en el sistema institucional chileno. [en línea] https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122020000100240&lng=es&nrm=iso [consulta: 20 de septiembre de 2020]

responsable, sus directores, administradores y a todo interviniente en la conducta sancionada.

Estas multas no podrán ser pagadas por la persona jurídica en la que se ejercieron funciones ni por los participantes de esta, como tampoco por cualquier otra entidad perteneciente al mismo grupo empresarial según el artículo 96 de la Ley N°18.045 de “*Mercado de Valores*”. En el caso de las multas aplicadas a personas jurídicas, responderán solidariamente de estas sus directores, administradores y todos los beneficiados por el acto cuando hayan participado en el mismo.

Las multas en este cuerpo normativo están bastante delimitadas, siendo factores a considerar antes de su imposición el beneficio económico obtenido con motivo de la infracción si lo hubiese, la gravedad de la conducta, el efecto disuasivo, si es que es un sujeto reincidente en los últimos diez años, su capacidad económica y la colaboración que este haya prestado a la Fiscalía Nacional Económica.

La posibilidad de la imposición de una multa también está contemplada como una sanción anexa a la conducta que infrinja el artículo 48, el que establece la obligación de notificar a la Fiscalía Nacional Económica las operaciones de concentración que produzcan efectos en Chile. En efecto, el artículo 26 letra e) nos indica que este ilícito será sancionado con una multa a beneficio fiscal de hasta veinte unidades tributarias anuales por cada día de retardo contado desde el perfeccionamiento de la operación de concentración.

Una vez determinada la multa, esta deberá pagarse dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que quede ejecutoriada la respectiva resolución, según lo señalado en el artículo 28 del Decreto Ley N°211.

III. 4. 3. 3. Vías de impugnación

Las multas que sean impuestas a través de una sentencia definitiva serán susceptibles de impugnación solamente por vía jurisdiccional a través del recurso de reclamación ante la Corte Suprema, según el artículo 27 del Decreto Ley N°211. Este recurso deberá ser fundado y podrá interponerlo la Fiscalía Nacional

Económica o cualquiera de las partes, ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia dentro del plazo de diez días hábiles, contado desde la respectiva notificación.

Se hace especial consideración con las sanciones pecuniarias, ya que el inciso segundo del artículo citado anteriormente indica claramente que la interposición de un recurso de reclamación *“no suspenderá el cumplimiento del fallo, salvo lo referido al pago de multas, en lo que se estará a lo dispuesto en el inciso siguiente”*, de esta forma, el inciso siguiente señala: *“Sin embargo, a petición de parte y mediante resolución fundada, la Sala que conozca del recurso podrá suspender los efectos de la sentencia, total o parcialmente”*. De este modo se reconoce lo gravoso que es la imposición de las multas para las partes, explicitando que esta es la única parte de la sentencia que, a priori, será suspendida ante su imposición.

Finalmente, en virtud del artículo 20 del Decreto Ley N°211, las multas que se impongan para sancionar los atentados a la libre competencia prescribirán en dos años, contados desde que se encuentre firme la sentencia definitiva que las imponga. Esta prescripción se podrá interrumpir por actos de naturaleza cautelar o compulsivos del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, del Fiscal Nacional Económico o del demandante particular.

Sobre la prescripción de las acciones y de las multas que se impongan para sancionar ilícitos anticompetitivos no se suspenderán a favor de ninguna persona.

Este es un ámbito en el que se diferencia ampliamente este cuerpo normativo de otros, ya que tiene plazos establecidos y claros de prescripción y su determinación, sin dejar espacios a interpretaciones erróneas o poco adecuadas de la materia.

III. 4. 4. Código del Trabajo

III. 4. 4. 1. Regulación de potestades

Como introducción a este tema, podemos mencionar la opinión de Alejandro Nieto, jurista de derecho comparado, quien afirma que las sanciones correctivas

aplicadas a los particulares se mostrarían como una clara manifestación del incesante intervencionismo regulatorio que cercena, limita y hasta restringe de mil maneras la libertad en el desarrollo de actividades económicas⁷¹. Esta opinión cobra especial sentido cuando analizamos las potestades sancionadoras dentro del derecho del trabajo.

La normativa que regula las relaciones de subyugación y dependencia a cambio de un estipendio regulado en un instrumento privado como es el contrato de trabajo, se caracteriza por su constante cambio en la legislación chilena.

Si bien estas modificaciones han sido avasalladoras a través de los años, no se ha podido dotar de una orgánica lo suficientemente potente para evitar de forma eficaz y eficiente los ilícitos cometidos en contra de los trabajadores.

Una de las formas que tiene el poder estatal para controlar la comisión de abusos por parte de los empleadores son las multas impuestas por la Dirección del Trabajo.

Estas multas tienen su regulación marco en el Código del Trabajo, el que dedica su título segundo al procedimiento de reclamación de las multas y demás sanciones administrativas.

El Código del Trabajo en su artículo 503 enuncia que las sanciones por infracciones a la legislación laboral y de seguridad social y a sus reglamentos, se aplicarán de forma administrativa por los inspectores del trabajo o por los funcionarios determinados por el reglamento correspondiente.

III. 4. 4. 2. Graduación de sanciones

Este órgano legal delimita claramente la forma y cuantía que tendrán las multas aplicables a los empleadores infractores de la normativa laboral, así distinguiendo en el artículo 506 la microempresa y la pequeña empresa, las cuales tendrán la sanción de una a diez Unidades Tributarias Mensuales. En este mismo artículo se menciona a las medianas empresas, las que estarán sometidas a

⁷¹ NIETO, Alejandro. 1994. Derecho Administrativo sancionador. Madrid, España. Editorial Tecnos, p.80.

sanciones que ascenderán de dos a cuarenta Unidades Tributarias Mensuales y, por último, a las grandes empresas, cuyas multas irán desde tres a sesenta Unidades Tributarias Mensuales.

Hay regulación expresa sobre el caso de las multas especiales que establece el código, cuyo rango se podrá duplicar y triplicar según las condiciones y la normativa aplicable por la Dirección del Trabajo.

El código hace mención especial y debido a la delicadeza del tema, a las normas sobre fuero sindical, las cuales serán sancionadas con multas que irán desde las catorce a setenta unidades tributarias mensuales.

III. 4. 4. 3. Vías de impugnación

En virtud del artículo 503 ya mencionado, los afectados por la resolución que aplique la multa administrativa por infracción a la legislación laboral o seguridad social y a sus reglamentos, será reclamable únicamente por vía jurisdiccional ante el Juzgado de Letras del Trabajo respectivo, dentro de quince días hábiles contados desde su notificación.

Esta reclamación deberá dirigirse en contra del Jefe de la Inspección Provincial o Comunal a la que pertenezca el funcionario que aplicó la sanción. Una vez admitida a tramitación esta reclamación, se regirá por el procedimiento de aplicación general contemplado en el párrafo 3° del Capítulo II, del Título I del Código del Trabajo, a menos que la cuantía de la multa sea igual o inferior a diez ingresos mínimos mensuales, en cuyo caso se tramitará de acuerdo con el procedimiento monitorio.

Este cuerpo normativo en su artículo 506 ter ofrece diversas facilidades a las micro y pequeñas empresas para reemplazar las multas impuestas por otro tipo de sanciones. En el número uno del artículo en comento, se enuncia que las multas impuestas por infracción a la higiene y seguridad podrán ser reemplazadas por la implementación de un programa de asistencia al cumplimiento, en el que se acredite la corrección de la o las infracciones que dieron origen a la sanción. En el número dos de este artículo analizado, se indica que las multas no comprendidas en el caso

anterior, y previa acreditación de la corrección, de la o las infracciones que dieron origen a la sanción podrán reemplazarse por programas de capacitación dictados por la Dirección del Trabajo, los que tendrán una duración máxima de dos semanas.

Para acceder a estos beneficios, que serían una especie de condonación parcial de la infracción por sustitución, se deberá presentar una solicitud en el plazo de treinta días de notificada la resolución de la multa administrativa. Autorizada esta, si el empleador no cumple las condiciones especificadas por la legislación, se podrá incrementar el aumento de la multa original, el que no podrá exceder de un 25% de su valor.

Las multas en materia laboral, además de la opción de solicitar la sustitución, pueden solicitar la reconsideración ante el Director del Trabajo según el artículo 511, facultado para conocer de las reconsideraciones de las multas administrativas impuestas por funcionarios de su dependencia de diversas formas. En primer lugar, podrá el Director dejar sin efecto la multa, cuando aparezca de manifiesto que se ha incurrido en un error de hecho al aplicar la sanción. Esta causal es asimilable a diversas instituciones en nuestro derecho nacional en cuanto un error de esta naturaleza permite eximir de responsabilidad a la persona afectada.

En segundo lugar, la autoridad podrá rebajar la multa cuando se acredite fehacientemente haber dado íntegro cumplimiento a las disposiciones legales, convencionales o arbitrales cuya infracción motivó la sanción.

Por último, mencionar que se le otorga un plazo de quince días de notificada la multa al empleador para que corrigiere la falta que motivara la infracción. El monto de la multa en estos casos se rebajará, a lo menos, en un cincuenta por ciento. También se hace distinción respecto de la magnitud de la empresa infractora, de modo que las micro y pequeñas empresas podrán ver su multa rebajada en un ochenta por ciento.

III. 4. 5. Ley N°18.168 “*Ley General de Telecomunicaciones*”

III. 4. 5. 1. Regulación de Potestades

En primer lugar, debemos remitirnos al Decreto Ley N°1.762 que “*Crea la Subsecretaría de Telecomunicaciones dependiente del Ministerio de Transportes y organiza la dirección superior de las telecomunicaciones del país*”. Este decreto en su artículo 6 nos indica que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones tendrá diversas funciones, ejercidas a través de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, en adelante “*Subtel*”. Una de estas funciones, la más relevante a efectos de este trabajo, es la indicada en la letra l) del artículo 6, la que otorga a la Subtel la facultad de “*Aplicar las sanciones administrativas que establece la Ley General de Telecomunicaciones*”.

Las sanciones mencionadas las podemos encontrar ampliamente desarrolladas en la ley citada, encontrando el Título VII “*De las infracciones y sanciones*” como principal guía para determinarlas, debido a que se encuentran más bien disgregadas dentro de la normativa.

En primer lugar, el artículo 36 de la Ley otorga el marco en el que se impondrán las sanciones, ya sea amonestación, multas, suspensión de las transmisiones hasta por un plazo de 20 días o, en casos calificados, caducidad de la concesión.

Es particular el caso de la Subtel en la normativa administrativa chilena, ya que generalmente se le asigna a las Superintendencias este rol de fiscalización y de llevar procedimientos sancionatorios contra los administrados, salvo en el caso de telecomunicaciones, en el que se tratará directamente con la Subsecretaría las discrepancias en el procedimiento, su impugnación y otros temas que puedan surgir.

III. 4. 5. 2. Graduación de sanciones

La sanción administrativa por excelencia dentro de nuestro ordenamiento jurídico es la multa, cuya primera mención significativa dentro de la ley en comento es en su artículo 36 a propósito del ya mencionado Título VII. Dentro de las cuatro opciones de sanciones administrativas se establecen las multas que serán aplicadas a falta de sanción expresa y según la gravedad de la infracción, las que variarán desde las 5 a las 100 unidades tributarias mensuales en casos de

concesiones de radiodifusión de libre recepción y en los demás casos la multa fluctuará entre 5 y 1.000 unidades tributarias. Finalmente, en caso de reincidencia en un mismo tipo de infracción, esta Ley da la posibilidad que se triplique el máximo de la multa, dando espacio y mostrando un afán correctivo de conducta respecto del resto de los concesionarios.

También respecto de este tipo de multas más generales, se indica que deberán pagarse dentro del 5° día hábil siguiente a la fecha en que quede ejecutoriada la resolución condenatoria, delimitando claramente el plazo que tendrá el administrado para proceder al cumplimiento de la medida impuesta, otorgando certeza jurídica respecto al procedimiento.

En los casos de concesión de servicios de telecomunicaciones de libre recepción o de radiodifusión, en caso de retardo en el pago de la multa y por vía de apremio, el ministro podrá decretar la suspensión de las transmisiones en base a un día de suspensión por cada 20 unidades tributarias de multa, con un máximo de 20 días de suspensión. Esta suspensión no eximirá el pago de la multa, lo que se configura como una doble sanción en estas materias, infringiendo el principio de *non bis in idem*.

En este cuerpo normativo se presenta una situación que no es común respecto de las sanciones administrativas pecuniarias, ya que la Ley, respecto de otros servicios, cuando las multas no se paguen dentro de plazo, devengarán de un interés penal del 12% anual. Este interés anual hace más gravosa la situación del administrado que incumpla, de esta forma, otorgando importancia a los servicios de telecomunicaciones como un pilar fundamental de la economía y de la sociedad, especialmente en momentos de crisis.

Concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones, según el artículo 36 bis de la Ley, serán sancionados con multas no menores a 100 ni más de 10.000 unidades tributarias mensuales, además de ser susceptibles a la suspensión del servicio en el incumplimiento de sus obligaciones en virtud de esta normativa. En este sentido, además se contempla la opción de violar la libre competencia, siendo susceptibles de ser multados por 1.000 unidades tributarias mensuales hasta 5.000 unidades tributarias mensuales.

Más adelante en la Ley se mencionan diversos agravantes como la obstaculización, entorpecimiento o retardo en las interconexiones, que serán sancionadas a través de multas y también dará derecho a la indemnización los afectados.

En el artículo 36 B a propósito de los delitos de acción pública, se nos otorga una breve guía para determinar la cuantía de las multas señaladas, las que deberán considerar las circunstancias del eventual beneficio económico obtenido, la capacidad económica del infractor y la conducta anterior de este infractor, salvo en caso de reincidencia como ya se trató.

Finalmente, se deja constancia que las multas que se establecen en este ámbito serán destinadas al Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

III. 4. 5. 3. Vías de impugnación

Dentro del mismo Título VII analizado se describe el procedimiento que deberá seguir la Subtel para imponer la multa como también los pasos a seguir por el administrado afectado por la sanción.

En primer término, antes de aplicarse sanción alguna, en virtud del artículo 36 A, se debe notificar previamente al infractor del o de los cargos que se formulen en su contra. Ante esto, el administrado afectado tendrá diez días posterior a la notificación para efectuar sus descargos en sede administrativa o, de ser necesario, solicitar un término de prueba para acreditar los hechos que serán sustento de su defensa. Estos descargos serán por escrito y ante el Ministro respectivo.

Vencido el plazo de diez días de traslado, con o sin respuesta del afectado, o en el caso que no se hayan presentado descargos con hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos, el Ministro resolverá derechamente. En caso de existir descargos que ameriten discusión, se recibirá la causa a prueba para luego resolver en un plazo de quince días.

Una vez agotada la impugnación en sede administrativa y si el administrado no se encuentra conforme con la decisión del Ministerio, esta resolución será susceptible de impugnación a través de la vía jurisdiccional presentando un recurso

de apelación ante la Corte de Apelaciones de Santiago, a menos que se decrete la caducidad de la concesión, en cuyo caso la apelación se presentará ante la Corte Suprema por la gravedad de la sanción.

La apelación debe interponerse en el plazo de diez días siguientes a la notificación. Esta apelación debe ser fundada, la que será conocida según las reglas del recurso de protección si conoce la Corte de Apelaciones y según el procedimiento del recurso de amparo si es de conocimiento de la Corte Suprema.

Dentro de esta normativa no se menciona la prescripción de acciones para reclamar las multas y menos de las multas en sí mismas.

III. 4. 6. Ley N°21.000 “Crea la Comisión para el Mercado Financiero”

III. 4. 6. 1. Regulación de potestades

La recientemente creada Comisión para el Mercado Financiero, en adelante la “*Comisión*”, tuvo como objetivo modernizar el sistema chileno de supervisión financiera.

Ante las profundas crisis financieras experimentadas en nuestro país, podemos ver que el daño sufrido es enorme, socavando la confianza en las instituciones. Ante este escenario, resulta imprescindible un diseño regulatorio que facilite su correcta supervisión⁷².

Dentro de la jurisprudencia, cabe destacar la sentencia rol N°3542-2017 del Tribunal Constitucional la que manifiesta: “*las superintendencias son órganos de la Administración del Estado encargados de fiscalizar a sujetos privados que llevan a cabo actividades particularmente relevantes. Se distinguen por estar dotadas de fuertes atribuciones (normativas, fiscalizadoras, sancionadoras); y por controlar a sujetos acotados. Estos órganos no han sido creados por el legislador en todas las áreas de la economía, sino sólo donde hay bienes jurídicos significativos comprometidos para la sociedad. De ahí que existan en el mercado de capitales*

⁷² MORALES, Diego. 2018. Comisión para el Mercado Financiero: Un cambio en la arquitectura de supervisión financiera en Chile. Santiago, Chile. Revisa Centro Estudios Públicos Número 150, p. 77.

(*Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Superintendencia de Valores y Seguros, a la cual hay que adicionar la reciente Comisión para el Mercado Financiero*) (...)", esta sentencia nos otorga el margen de acción en la que se encuentra la Comisión en nuestro ordenamiento jurídico, respondiendo a las necesidades cada vez más sofisticadas de nuestra nación.

En su artículo primero, la Ley N°21.000 "*Crea Comisión para el Mercado Financiero*", en adelante la "*ley*", en su artículo primero nos indica que se trata de un servicio público descentralizado, de carácter técnico, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a sus potestades, en el mismo artículo primero nos informa que su objetivo será velar por el correcto funcionamiento, desarrollo y estabilidad del mercado financiero, facilitando la participación de los agentes de mercado y promoviendo el cuidado de la fe pública. Para esto, se hace énfasis, deberá mantener una visión general y sistémica del mercado, considerando los intereses de los inversionistas y asegurados, quienes serán los principales actores para la Comisión. Asimismo, le corresponderá velar porque las personas o entidades fiscalizadas, desde su iniciación hasta el término de su liquidación, cumplan con las leyes, reglamentos, estatutos y otras normativas que las rijan.

III. 4. 6. 2. Graduación de sanciones

El título III de la ley trata sobre los apremios y sanciones que puede imponer la Comisión. En su artículo 35, se prescribe que en los casos que se obstaculizare o impidiere el pleno ejercicio de las funciones otorgadas a la Comisión o al fiscal, la Comisión podrá requerir a la justicia ordinaria para el procedimiento de apremio, que procederá también cuando las personas no concurran a declarar sin causa justificada posteriormente a ser citadas bajo apercibimiento. Las personas que presten declaraciones falsas ante la Comisión o el fiscal sufrirán las penas de presidio menor en sus grados mínimo a medio y una multa de 6 a 10 unidades tributarias mensuales.

Por otro lado, entre las sanciones que puede imponer la misma Comisión cabe destacar las mencionadas en el artículo 36, a propósito de las sociedades anónimas sujetas a fiscalización de la Comisión que incurrieren en infracciones a las normas que las rigen o incumplimiento de instrucciones emanadas de la Comisión. Ante esto, la Comisión puede imponer censura o una multa a beneficio fiscal equivalente, alternativamente, a un monto global por la sociedad por la suma de 15.000 unidades de fomento. En esta ley se toma en consideración la reincidencia para graduar sus sanciones, ya que, si hubo una sanción anterior por infracciones de la misma naturaleza, podrá aplicarse una multa de hasta cinco veces el monto máximo antes expresado. Otra opción que contempla la ley es sancionar por una multa del 30% del valor de la emisión, registro contable u operación irregular, teniendo en cuenta de esta forma el principio de proporcionalidad que impera en las sanciones administrativas. Por último, la Comisión puede castigar por el doble de los beneficios obtenidos producto de la emisión, registro contable u operación irregular.

La misma graduación de sanciones será utilizada para las conductas descritas en el artículo 37 de la ley, que comprenden a las personas o entidades diversas de aquellas a que se refiere el inciso primero del artículo anterior que incurrieren en infracciones a las leyes, reglamentos, estatutos y demás normas que les rijan, o incumplimiento de las normas de la Comisión.

En relación a las personas nombradas o autorizadas por la Comisión para ejercer determinadas funciones o actuaciones, se les podrá aplicar la suspensión de su cargo hasta por un año o revocación de su autorización o nombramiento por causa grave.

En su artículo 38, se nos indica explícitamente los criterios que tendrá la Comisión para determinar el rango y el monto de multas, entre los que se encuentran la gravedad de la conducta, el beneficio económico obtenido con motivo de la infracción, en caso que lo hubiese, el daño o riesgo causado al correcto funcionamiento del mercado financiero, a la fe pública y a los intereses de los perjudicados con la infracción, la participación de los infractores en la misma, el haber sido sancionado previamente por infracciones a las normas sometidas a su

fiscalización, la capacidad económica del infractor, las sanciones aplicadas con anterioridad por la Comisión en las mismas circunstancias y la colaboración que éste haya prestado a la Comisión antes o durante la investigación.

Como podemos apreciar, la Comisión en ejercicio de su potestad sancionadora aplica criterios claramente extraídos de la normativa penal, considerando los factores de reincidencia como indicamos anteriormente, la cooperación con la autoridad y la proporcionalidad de la multa con el daño ocasionado.

III. 4. 6. 3. Vías de impugnación

La ley en su título IV contempla los recursos que puede utilizar un particular ante la Comisión. El artículo 68 de la ley, señala explícitamente que las personas o entidades que estimen que los actos administrativos, aquí también se incluyen las multas, no se ajustan a la ley, reglamentos o normas que le compete aplicar podrán impugnarlos mediante los recursos que se señalen, sin perjuicio de los que sean procedentes de conformidad a las normas generales.

Posteriormente, en sede administrativa, en su artículo 69 habla sobre el recurso de reposición, que se podrá presentar contra los actos administrativos y sanciones de la Comisión. La petición se formulará por escrito y contendrá en forma clara y precisa los hechos y el derecho que lo fundamente. El plazo para interponer este recurso será de cinco días hábiles contado desde la notificación del respectivo acto administrativo o sanción, y la autoridad correspondiente dispondrá de quince días hábiles para resolver al respecto, transcurridos los cuales sin que se hubiere pronunciado, se entenderá que rechaza el recurso, operando el silencio administrativo de tipo negativo. Cuando el particular interpone este recurso, suspenderá el plazo para reclamar de ilegalidad.

En relación con el reclamo de ilegalidad, correspondiente a la vía jurisdiccional de reclamación y reglamentado en el artículo 70 de la ley, el que prescribe que en el caso que las personas estimen que una norma de carácter general, instrucción, comunicación, resolución o cualquier otro acto administrativo

emanado de la Comisión es ilegal y les causa perjuicio, podrán presentar reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago. Este reclamo se deberá interponer en el plazo de diez días hábiles computado de acuerdo a lo establecido en el artículo 66 del Código de Procedimiento Civil, contado desde la notificación o publicación del acto que rechaza total o parcialmente el recurso de reposición o desde que ha operado el silencio negativo en virtud al ya mencionado artículo 69. La ley trata el procedimiento completo del reclamo de ilegalidad, señalando la previa admisibilidad que debe realizar la corte, el plazo de seis días para el traslado y el plazo de quince días para dictar sentencia, la que será susceptible de recurso de apelación ante la Corte Suprema dentro del plazo de diez días hábiles desde su notificación.

CAPÍTULO IV: *Relevancia en casos prácticos*

Nuestra legislación, al no contar con una normativa unificada de derecho administrativo sancionador, por el momento ha tenido que recurrir a la interpretación judicial para tener parámetros más claros acerca del tratamiento que deberá recibir la multa en cada situación o disciplina que se trate.

Así, podemos ver a los tribunales superiores o especializados haciendo intentos de satisfacer las lagunas legales y la falta de una regulación pormenorizada en temas tan cotidianos y sensibles como las multas de carácter administrativo.

Para demostrar la falta de unidad de este tema, podemos mencionar diversos ejemplos en los cuales las leyes especiales, como los casos que mencionábamos en el capítulo anterior, no son suficientes para regular todos los supuestos de aplicación que pueden existir en los casos concretos.

IV. 1. Jurisprudencia Judicial

IV. 1. 1. Sentencia rol N°3.236-16 del Tribunal Constitucional, Requerimiento de inconstitucionalidad deducido por Julio César Ponce Larou.

Este requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad es fundamental para este trabajo. El famoso “*Caso Cascadas*” ha arremetido contra la confianza de las personas en la Administración, contra los personajes de relevancia nacional y, por, sobre todo, contra la Superintendencia de Valores y Seguros, ahora Comisión para el Mercado Financiero.

Este requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad que pasaremos a analizar fue presentado por Julio Ponce Lerou respecto del inciso primero del artículo 29 del Decreto Con Fuerza de Ley N°3.538 de 1980, correspondiente a la Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores y Seguros, sobre juicio sumario de reclamación de multa seguido ante el 18° Juzgado Civil de Santiago, caratulados “*Ponce con Superintendencia de Valores y Seguros*”, la que estaba siendo conocida por la Corte de Apelaciones de Santiago, por recurso de apelación bajo el rol N°7250-2016.

Escuetamente hablando, en este caso la Superintendencia de Valores y Seguros dictó con fecha 2 de septiembre de 2014 la Resolución Exenta N°223 (Resolución Sancionatoria) en el marco del denominado “*Caso Cascadas*”, multando, entre otras personas, a Julio Ponce Lerou, con una suma ascendiente a 1.700.000 Unidades de Fomento, en razón de un supuesto esquema bursátil contrario a los artículos 42 N°1 y 7; y título XVI de la Ley N°18.045 sobre Ley de Mercado de Valores. El monto de dicha suma fue impuesto en virtud del artículo 29 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores y Seguros.

Ante esto, el 30 de septiembre de 2014, Ponce Lerou dedujo un juicio sumario en contra de la multa referida. Mediante dicha reclamación se solicitó que se dejase sin efecto la multa aplicada a Julio Ponce Lerou mediante la Resolución Sanitaria mencionada y en subsidio rebajar el monto de la misma a la suma que estimara prudente el Tribunal de primera instancia.

Por sentencia definitiva de primera instancia que hizo suyos los fundamentos de la resolución reclamada, rechazó en todas sus partes la demanda. En consecuencia, se interpuso un recurso de apelación, por lo que, al existir una gestión pendiente, se presentó el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en comento.

El fundamento de este requerimiento es la vulneración del principio de proporcionalidad, estrechamente relacionado con los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República como también la prohibición de conductas arbitrarias contenida en el artículo 19, numeral 2° de la misma.

El principal argumento del sancionado consiste en que, conforme al precepto impugnado, no es posible determinar la proporcionalidad de la multa en relación a la infracción supuestamente cometida, dado que no existen formas de determinar la base del cálculo ni el porcentaje aplicable, el que puede ir indeterminadamente desde el 1% a 30%. Lo anterior dada la remisión a los artículos 27 y 28 de la propia ley es solo eventual, dado que depende de la discrecionalidad del sancionador. Unido a ello, la vaguedad es clara si se analiza la expresión “*valor de emisión u operación irregular*” de que trata la norma impugnada, tal como se revisó en el capítulo anterior.

De esta forma, agrega, si se aplica el máximo de la sanción permitida por los citados artículos, se alcanza un tope de 75.000 Unidades de Fomento, el que, si se compara con la multa efectivamente impuesta en este caso, que alcanzó las 1.700.000 Unidades de Fomento, se escapa de la razonabilidad y proporcionalidad, dado que dicho quantum sólo se alcanza en virtud de un ejercicio arbitrario que vulneraría el anotado principio de proporcionalidad.

La interrogante constitucional que se plantea el Tribunal es: ¿Infringe el derecho constitucional a la legalidad, justicia y razonabilidad de un procedimiento aquel mecanismo de sanción pecuniaria en virtud del cual el importe de la multa ha de calcularse atribuyendo un porcentaje sobre un concepto como el de “*valor de la operación irregular*”, el cual (dada las características del caso) presenta altos niveles de indeterminación? ¿Vulnera similar precepto constitucional la ausencia de criterios de graduación en el proceso de singularización de las sanciones? Las conclusiones del Tribunal se abocan a la imprecisión del régimen sancionatorio, el que presenta un grado insuficiente de determinación o especificidad legal de la norma que establece la sanción, tanto en la estructura de la misma, dado la vaguedad del objeto sobre el cual se calcula el porcentaje, como en cuanto a la forma en que debe aplicarse, por la ausencia de criterios de graduación.

El grado de incertidumbre para los administrados es tomado en cuenta para el análisis, tal como afirma la sentencia *“Si existe incertidumbre respecto del objeto sobre el cual se calcula el porcentaje que sirve de referencia para la determinación del importe de la multa y, además, no existe guía o criterio para realizar el ejercicio de singularización de la sanción ¿cómo puede el juez evaluar la legalidad de lo actuado por la administración? Incluso más, ¿cómo puede el mismo juez fijar el monto de la multa que será impuesta?”*. El Tribunal es claro, no se está exigiendo un régimen sancionatorio que proporcione resultados objetivos automáticos, sino que se recalca que estos criterios vagos exacerban la indeterminación del sistema.

La defensa del requerido, a través del Consejo de Defensa del Estado, se ampara en la expresión *“No obstante”* como una alternativa para la determinación de la multa que, bajo su argumento, procedería en este caso.

El Tribunal hace mención a sentencias anteriores, como la rol N°2922 del mismo órgano que dicta *“le está vedado al legislador –so riesgo de vulnerar el principio de proporcionalidad en el sentido de delimitación de la potestad sancionadora- prescindir de todo criterio para la graduación o determinación del marco de la sanción a aplicar, sea en términos absolutos o de manera excesivamente amplia (...) El esquema habitualmente utilizado se orienta a restringir la discrecionalidad del ente sancionador, a través de la incorporación de directrices que hacen obligatoria la consideración de las circunstancias para la determinación de las correspondientes sanciones, en el caso concreto”*.

Para finalizar, el Tribunal esboza que es tal el nivel de imprecisión del régimen sancionatorio debido a la vaguedad del concepto de operación irregular sobre el cual ha de calcularse el porcentaje, y a la ausencia de criterios de graduación en el proceso de singularización de las sanciones, que, en el ejercicio de fijar el monto de las multas, el órgano administrativo sancionador o el juez estaría creando la ley, más que restringirse a sus atribuciones de interpretarla para el caso concreto. Esta conclusión es forzosa, en cuanto a la necesidad de mayor nivel de precisión, con independencia de que dicho estándar sea menor que el exigido en el área penal, la misma que ha influenciado los principios y parámetros para el derecho administrativo sancionador.

IV. 1. 2. Sentencia rol N°1.079-2014 de la Corte Suprema “*Fisco de Chile con Dörr y otros*”.

En este trabajo se han revisado en profundidad los principios que inspiran a las sanciones administrativas, como la influencia del derecho penal al ser aplicados de forma matizada en el derecho administrativo sancionador. En esta causa se hace una diferencia, se deja de asimilar tan fuertemente las garantías penales judiciales al procedimiento administrativo, poniendo en discusión el momento de exigibilidad de las sanciones administrativas, si es cuando éstas se encuentran ejecutoriadas o si se debe entender exigible al momento de ser dictadas.

A propósito de esta disyuntiva es fundamental relacionar la sentencia rol N°1855-2013 pronunciada por la Corte Suprema, la que indicó en su fallo “*aun considerando que las sanciones pecuniarias de orden administrativo tienen no solo un contenido represivo sino consecuencias esencialmente patrimoniales, la imposición de una pena, multa en este caso, sólo puede nacer un crédito a favor del Estado, pero únicamente cuando la resolución que así lo decide se encuentra firme o ejecutoriada, lo que no acontece*”.

Los hechos de la sentencia citada con el caso en comento son casi idénticos. En el caso “*Fisco de Chile con Dörr y otros*” trata sobre diversos ejecutivos que habían sido sancionados por la Superintendencia de Valores y Seguros por un grave conflicto de intereses en el desarrollo de las negociaciones. La sanción administrativa que se impuso a todos los ejecutivos participantes en la operación ilícita fue impugnada mediante el procedimiento especial contemplado por la respectiva ley. La Corte Suprema rechazó todas las pretensiones de los actores, pero el problema no es aquel, ya que uno de los sancionados, Luis Mackenna Echaurren falleció antes que la Corte Suprema se pronunciara acerca del recurso de casación interpuesto⁷³. Entonces, sus herederos reclamaron que la cuantiosa

⁷³ LETELIER, Raúl. 2015. La ejecutoriedad de las sanciones administrativas, a propósito de la sentencia de la Corte Suprema en el “Caso Mackenna”. Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales N°1, p. 322.

sanción se había extinguido con la muerte del sancionado, ya que la multa nunca pudo estar firme ni ejecutoriada.

En esta sentencia podemos apreciar cómo el derecho administrativo sancionador va trazando líneas diferenciadoras del derecho penal, alejándose y creando una lógica propia que se condice con su coherencia y sistematicidad para sancionar a los administrados. La Corte estima en esta línea: *“Por lo demás, mientras en el ámbito penal la muerte del imputado extingue su responsabilidad penal, el fallecimiento del administrado que reclamó de la sanción no tiene los mismos efectos extintivos de dicho ámbito de responsabilidad, pues el acto administrativo que aplicó la multa produjo efectos en el patrimonio de aquel a la fecha de su notificación, según se indicó, quedando suspendida con el reclamo de exigibilidad inmediata de aquella”*, más adelante en la sentencia se aclara que los efectos del acto administrativo fueron inmediatos en el patrimonio, de modo que el problema de fondo no pasa por estimar si la multa se extinguía con la muerte del sancionado, ya que esto afecta el carácter personalísimo de las penas y la intransmisibilidad de las mismas, sino que este caso reside absolutamente en un problema de mero endeudamiento, lo que se traduce en la vigencia del crédito a cobrar, rechazando totalmente los fundamentos del sistema penal chileno.

IV. 1. 3. Sentencia rol N°62.128-2016 de la Corte Suprema *“Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras con Corpbanca”*.

El primer ejemplo que podemos exponer en este trabajo tiene relación con la multa cursada a Corpbanca en virtud de la Ley de Bancos de la que tuvo conocimiento la Corte Suprema a través de un Recurso de Queja.

La causa trata sobre un desechado Recurso de Queja deducido por parte de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras contra ministras de la Corte de Apelaciones de Santiago al dejar sin efecto las multas interpuestas en contra de la institución bancaria Corpbanca.

El argumento principal de los recurrentes era el haber actuado de forma abusiva al estimar erradamente que la Superintendencia de Bancos e Instituciones

Financieras impusieron multas a Corpbanca sin respetar las garantías del debido proceso, ya que estas se cursan en con base en una simple fiscalización, sin dar conocimiento a la fiscalizada sobre las infracciones que se le imputaban y sin darles la oportunidad de rendir pruebas ni formular alegaciones faltando gravemente al debido proceso consagrado en el artículo 19 N°3 de la Constitución Política de la República.

El Recurso termina por ser rechazado al no configurarse las causales de abuso que contempla la ley para utilizar sus facultades disciplinarias contra las ministras acusadas.

En esta sentencia, teniendo claridad acerca de la falta de unidad normativa y la ausencia de un derecho administrativo sancionador necesario para enfrentar los casos sin regulación específica, se remite a la supletoriedad de la Ley N°19.880 para poder fallar en este caso, así nos indican que en el caso de que la ley especial guarde silencio absoluto, la Ley 19.880 se aplica de forma íntegra por cuanto la Ley General de Bancos no regula de forma específica el procedimiento en cuanto a las etapas que debe contemplar, por lo que, en tales condiciones, la aplicación supletoria de la Ley 19.880 es una cuestión imperativa para la referida institución en el procedimiento sancionatorio.

Hay una especificación hecha por la Corte Suprema en cuanto al análisis realizado, que interesa al destacar que la aplicación supletoria se relaciona exclusivamente con el procedimiento sancionatorio y no con el de fiscalización, debido a que en el Título Primero de la Ley General de Bancos titulado "*Fiscalización*" consagra especialmente las atribuciones que tendrá la Superintendencia, que por ningún motivo se podrá reemplazar este procedimiento con uno sancionatorio propiamente tal que puede desembocar en la aplicación de multas como el caso sub-lite.

En su considerando décimo cuarto, la Corte hace énfasis en que la norma básica que es la Ley 19.880 no produce que se desconozca la particularidad de los fines perseguidos por los órganos consagrados en leyes especiales, como lo sería la Ley General de Bancos, puesto que la especialidad de los fines de modo alguno

puede significar que se soslayen los principios normativos elementales consagrados en la referida ley de bases.

IV. 1. 4. Sentencia rol N°7.990-2018 de la Corte Suprema “*Compañía Nacional de Cueros S.A. con Inspección del Trabajo*”.

Esta causa cobra especial relevancia en cuanto a la casación se realiza debido a que ni en el procedimiento administrativo especial que establece el artículo 482 del Código del Trabajo, ni en la restante normativa prevista en los títulos pertinentes en ese texto legal, se señala la forma de computar el plazo de treinta días de que dispone el interesado para pedir la reconsideración ante el Director del Trabajo, de la multa administrativa aplicada, por lo tanto, es necesario concluir la supletoriedad de la Ley N°19.880, en específico sobre su artículo 25, el que dispone que el cómputo de plazos en el procedimiento administrativo comprende como días inhábiles los días sábados, los domingos y los festivos, aun cuando en la especie no se trate de un término fijado en dicha ley, sino en un procedimiento administrativo especial.

El peligro que se enunciaba en el análisis sobre el Código del Trabajo y el rol que tendrá el Director del Trabajo sobre el tratamiento de multas recae justamente en este tipo de materias, en el que, por una interpretación errónea de la ley, declaró fuera de plazo los descargos de la parte recurrente en esta causa.

Es forzoso en esta línea de deducción obtener como conclusión el rol fundamental que le corresponde a la Ley 19.880 en cuanto a su supletoriedad en las decisiones judiciales, sobre todo cuando las leyes especiales no contienen la especificidad que debería contemplar para una adecuada administración de justicia.

El problema de fondo no es la supletoriedad de la Ley 19.880, sino la torpeza y falta de celeridad de la administración en no contemplar como un conjunto las sanciones administrativas, en particular las multas, ya que obliga a las partes perjudicadas llegar a instancias superiores como lo es la Corte Suprema para poder dirimir sus conflictos que fácilmente se habrían podido evitar de forma que la ley

cumpliera las expectativas de los ciudadanos y diera soluciones factibles y claras acerca de los procedimientos aplicables a la impugnación de las multas.

IV. 1. 5. Sentencia rol N°5.609-2015 de la Corte Suprema “*Asociación Gremial de Ginecólogos Obstetras de la Provincia de Ñuble con Fiscalía Nacional Económica*”

La sentencia en comento tiene como principal eje la condena del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia en virtud de la interposición de un requerimiento por parte de la Fiscalía Nacional Económica en contra de profesionales de la salud, quienes se les imputó haber infringido la prohibición de fijar precios de común acuerdo.

Como se analizó en este documento, la Normativa del Decreto Ley N°211 es bastante más elaborada respecto de los parámetros y ponderaciones de las multas, tanto como si alcance y ámbito de aplicación. Estas reglas explícitas, que se extrañan en otras áreas legislativas, se pueden apreciar en este caso, siendo claves para comprender la decisión de la Corte Suprema.

Los acusados exigen, en subsidio a que elimine, que se les disminuyan la cuantía de las multas aplicadas, en virtud del artículo 26 del Decreto Ley N°211, debido a que, según sus testimonios, estos prestaron plena colaboración en toda la investigación administrativa, como también no contar con la calidad de reincidentes y el supuesto bajo beneficio económico que habría recibido cada uno de ellos.

Analizando la sentencia en comento, da crédito al cálculo explicitado en la ley respectiva, bajo la cual se aprecia claramente que la disposición legal citada más arriba se colige de la determinación del importe de una multa no es el resultado de un mero cálculo basado en los beneficios que obtuvieron los implicados, sino que deben tomarse en cuenta todos los criterios de apreciación. En este sentido, la Corte Suprema valida al tribunal inferior, rechazando esta petición, por cuanto da cuenta que se realizó el esfuerzo argumentativo destinado a plasmar en su determinación los razonamientos por cuales impuso los montos de las multas.

La Corte hace énfasis en la gravedad del asunto, enunciando: “*La fijación de los precios afectó las reglas de la competencia permitiendo a los requeridos prever*

que infaliblemente obtendrían un beneficio económico, de lo que se sigue que el interés económico se sobrepuso a la dignidad humana y a la salud de las personas, puesto que a través de la colusión de que se trata no sólo se perturbó la atención ginecológica de las mujeres que habitan en la zona comprendida por el mercado relevante sino que, también, la de sus hijos, que, por lo demás, se extendió al menos entre enero de 2012 y octubre de 2013, sin que existan antecedentes concretos de que a esa fecha o con posterioridad se le haya puesto término". En estos términos, para un análisis jurídico adecuado, se piensa en la dignidad humana como sustento y base del juicio emitido, respaldado por una legislación a la altura de la seriedad del asunto.

La normativa respecto a la defensa de la libre competencia es la excepción en nuestro ordenamiento jurídico, gracias a su claridad y multiplicidad de factores considerados para cautelar el debido proceso y la protección frente a la ambigüedad en la aplicación de multas a particulares.

IV. 2. Jurisprudencia administrativa

IV. 2. 1. Dictamen N°14.571-2005 de Contraloría General de la República "*Abastecedora de Combustibles S.A., Abastible S.A.*".

Este pronunciamiento por la Contraloría General de la República se inicia debido a la grave e irregular situación que estaban sufriendo los abastecedores e instaladores de gas, por cuanto estos estaban siendo sancionados sin límite de prescripción de sus actos.

Ante esto, la superintendencia de Electricidad y Combustibles aduce que la labor que realizan estas empresas resulta de tal envergadura e importancia para nuestra nación que no podría ser concebible un plazo de prescripción para los actos que realicen, debido a que, según su argumentación, dejaría en total indefensión a los usuarios que estén sufriendo actualmente o a futuro los desperfectos de una instalación defectuosa que pudiera ocasionarles graves daños en su salud.

En este caso la Contraloría General de la República nos recuerda que el origen de las sanciones de carácter disciplinario, administrativo y penal es el mismo,

es decir, del ius puniendi estatal. Esta conclusión es fundamental para el caso en comento, ya que el ente de control hace suyos los argumentos acerca de los principios del derecho penal y su estrecha relación y aplicabilidad al derecho administrativo sancionador.

La ley vigente que regula los actos de los instaladores de gas, quienes están bajo la vigilancia y fiscalización de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles no contempla un plazo de prescripción que aparezca de manifiesto para los actos de los particulares.

Ante la situación descrita, los peticionarios solicitan a la Contraloría General de la República que se pronuncie sobre la legalidad de las sanciones por las que aducen tener perpetua capacidad de imponer.

A diferencia de los primeros casos comentados en este trabajo, la Contraloría General de la República no se remite a la Ley 19.880 para poder solucionar el conflicto, acción totalmente válida ya que no están sometidos a ninguna obligación expresa de utilizar las disposiciones que esta contempla para situaciones de esta naturaleza.

En cambio, la Contraloría General de la República manifiesta que, aunque la Superintendencia de Electricidad y Combustibles tiene las facultades de fiscalización o supervisión en cuando a las infracciones de leyes o de reglamentos que puedan infringir, estas tienen que estar sujetas a los principios elementales del derecho mismo, tal como la seguridad jurídica. Por lo demás, este ente de control ha sostenido que, en el ámbito administrativo, en aquellos casos en que no existe un texto legal claro e inequívoco, resulta posible la aplicación por analogía de instituciones correspondientes a otras ramas del derecho para resolver situaciones no regladas expresamente, tal como lo hace explícito también en el Dictamen N°39.447-1994.

Para finalizar el análisis, la Contraloría General de la República considera los plazos de prescripción que utiliza el Código Penal, haciendo la distinción entre faltas, simples delitos o crímenes. Esto resulta inadmisibile en cuanto a los simples delitos o crímenes, pero la conclusión de este ente controlador de legalidad es

utilizar el plazo de prescripción de las faltas, es decir, seis meses, que le serán aplicables a los instaladores de gas.

IV. 2. 2. Dictamen N°4.197-2008 de Contraloría General de la República “*Laboratorio de Especialidades Farmacéuticas Knop*”.

Dentro de las disposiciones del Código Sanitario, se encuentran diversas opciones para sancionar a los infractores de la normativa, ya sea multas, clausura, decomiso, entre otras, todas regidas por el Título III del Libro X llamado “De las sanciones y medidas sanitarias.

En el caso en comento, Laboratorio de Especialidades Farmacéuticas Knop solicitó a la autoridad administrativa que realizare un sumario administrativo en contra del Laboratorio Mayer. Ante esto y no quedando conforme con los resultados, se dirigió a la Contraloría para que esta examinara las actuaciones del Instituto de Salud Pública, denunciando el incumplimiento de la resolución exenta por la cual se sancionó al Laboratorio Mayer.

Contraloría determina que las medidas tomadas se ajustan a la legalidad y al marco legal impuesto por el artículo 174 del Código Sanitario, toda vez que este indica que “*salvo las disposiciones que tengan una sanción especial, será castigada con multa*”, haciendo de la multa el castigo estándar dentro de este cuerpo normativo.

El recurrente aduce que debieron haber procedido a dictar más sanciones además de la multa, ante lo cual Contraloría hace presente el principio de *non bis in idem*, señalando: “*Ahora bien, la posibilidad que prevé el artículo 174 tantas veces citado en orden a aplicar a una infracción, además de la multa, las otras sanciones que indica, conforme a los exactos términos de esta disposición, sólo resulta admisible "cuando proceda" y ello de una manera estrictamente excepcional, respecto de las más graves infracciones al ordenamiento sanitario, comoquiera que entenderlo de otro modo significaría afectar el principio del "non bis in idem" que limita el ejercicio de las potestades sancionatorias de la Administración, las que deben ejercerse sin arbitrariedad, llegándose a decisiones racionales, justas y*

equitativas, desprovistas de discriminación y proporcionales a la falta y mérito del proceso”.

En efecto, la Administración, como ya se estudió en este trabajo, debe tener especial respeto al principio citado, ya que es uno de los informadores del sistema legal chileno. Es más, cumple con el requisito para que proceda, ya que existen más de dos sanciones para el mismo hecho perpetrado por el administrado, por lo que la Contraloría lo que hace es reafirmar los principios vigentes y que además son especialmente aplicados a los procedimientos administrativos sancionadores, fortaleciendo la seguridad jurídica y, en virtud de la fecha del pronunciamiento, sentando las bases de lo que podemos apreciar hoy en las actuaciones de la Administración.

IV. 2. 3. Dictamen N°25.891-2018 de Contraloría General de la República “*Dirección del Trabajo*”.

El dictamen el comentario cobra especial relevancia si lo enmarcamos en la incertidumbre que ha producido la aplicación del derecho administrativo sancionador, esto por no contar con una normativa clara que dote de unidad a los órganos con potestades sancionadores pertenecientes a la Administración.

A propósito de los plazos para el reclamo en materia laboral ante la sanción impuesta por un inspector del trabajo, la Dirección del Trabajo indica que en virtud del artículo 512 del Código del Trabajo forma parte de un procedimiento administrativo especial, en el que se establece de forma expresa una regla que permite aclarar que el plazo es de días hábiles administrativos.

Es complejo poder determinar fácilmente si los plazos para el Código del Trabajo deben interpretarse de forma uniforme en toda su extensión, ya que, por ejemplo, en la negociación colectiva y en otros procedimientos, se utilizan los plazos de días corridos.

De esta forma, el organismo de control dispone “*Así, el examen de las disposiciones previamente citadas, se colige que el plazo contenido en el artículo 512 forma parte de un procedimiento administrativo especial sustanciado ante un*

órgano de la Administración, en el cual existe un aspecto específico que no ha sido contemplado por dicha normativa, esto es, si dicho término corresponde a días hábiles o corridos". El análisis continúa detallando que el procedimiento que contempla la Ley 19.880 que establece el Procedimiento Administrativo será supletorio solo cuando sea conciliable con el conjunto de preceptos que regulan el correspondiente procedimiento administrativo especial.

IV. 2. 4. Dictamen N°8.541-2019 de Contraloría General de la República "*Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena*"

Las multas tienen diversos ámbitos que se deben analizar para poder lograr una normativa unificada, sin embargo, hay muchos aspectos que no se han tratado de forma orgánica, por lo que da paso a casos como el presente, en el que la Secretaría Regional Ministerial mencionada recurre a la Contraloría con el objetivo de dilucidar si es que es competente el Consejo de Defensa del Estado para proceder al cobro ejecutivo.

Dentro de este mundo de normativas, es fundamental saber a quién le corresponde la ejecución y la representación del Estado cuando se habla de materias referentes al posible aumento del erario público, a través de sanciones pecuniarias. Esta interrogante no se resuelve en ningún texto expreso, es más, expone la Secretaría que el porcentaje de multas cuyo cobro se efectúa exitosamente no supera el 25% de las que son notificadas, por lo que surge el dilema si poner en marcha un procedimiento ejecutivo o no.

Se complejiza el panorama si hacemos notar que este problema en concretar el cobro merma significativamente los incentivos a respetar las normativas sectoriales y el ordenamiento jurídico en su conjunto. Este asunto de tamaño magnitud respecto al tratamiento de este tipo de sanciones supone una amenaza a la seguridad jurídica, debido a que entenderíamos que hay multas que vale la pena o no cobrarlas, por lo que los particulares podrían predecir en fórmula costo versus beneficio su cumplir con la medida o no.

Finalmente, la solución que da el organismo de control es bastante vaga y poco aporta a la discusión sobre la importancia de las multas y su función como agentes de castigo e incentivo a los particulares: *“En atención a lo anterior, y en el contexto de las conversaciones que mantiene el Ministerio de Salud con el Consejo de Defensa del Estado respecto de la materia en comento, resultaría útil que ambos organismos tuvieran en consideración las circunstancias expuestas por la mencionada Secretaría Regional Ministerial en relación con el cobro ejecutivo las multas impuestas por la autoridad sanitaria en el marco de los sumarios sanitarios que ella promueve. Lo anterior, en armonía con lo previsto en los artículos 3°, inciso segundo, y 5°, inciso segundo, ambos de la ley N° 18.575, de conformidad con los cuales los órganos que integran la Administración del Estado deben cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción”*. Esta conclusión se presenta como insuficiente, dejando a un factor de discrecionalidad el sentido y alcance de qué merece ser cobrado por el Estado, qué opciones tiene y qué criterio único podría usarse a nivel nacional.

IV. 2. 5. Dictamen N°10.089-2020 de Contraloría General de la República *“Compañía Chilena de Inversiones Televisivas y Radiodifusión Limitada”*.

Es delicado el tópico de aplicación de multas y su adecuada graduación, por lo que este texto de la Contraloría es bastante preocupante, dado la liviandad con la que se aproxima a una situación grave.

La empresa afectada aduce que la Subsecretaría de Telecomunicaciones incurrió en conductas no descritas específicamente en la ley para la fiscalización enmarcada en un procedimiento administrativo, en el que se hicieron visitas inspectivas sin mediar la poca claridad de la normativa, la que solo nos indica que estas se pueden realizar en días hábiles, pero sin la adecuada mención a los plazos indicados en la Ley N°19.880. Ante eso, el organismo de control respalda el actuar de la Subsecretaría, indicando que los plazos debieron suponerse.

Agrava más la situación el hecho que a pesar de la confusión que puede provocar la Ley N°18.168 General de Telecomunicaciones, la Ministra del ramo aplicó una multa considerada excesiva por la empresa. Ante este escenario,

Contraloría indica: *“Por último, en lo que atañe al supuesto exceso en la aplicación de una multa, es útil consignar que el nombrado artículo 36 prevé, en lo pertinente, que a falta de sanción expresa y según la gravedad de la infracción, se aplicará alguna de las sanciones que allí se indican, entre las cuales figura la de su numeral 2.-, esto es, una “Multa no inferior a 5 ni superior a 100 unidades tributarias mensuales, tratándose de concesiones de radiodifusión de libre recepción”.* Los problemas de interpretación, graduación y aplicación correcta de las multas caen en el absurdo con una aplicación tan literal de la ley, en la que se permite un rango excesivo de discrecionalidad a los entes públicos.

Es menester que estos dictámenes se analicen y, en el mejor de los casos, no se remitieran a la aplicación irreflexiva de la ley, debido a que como se ha mencionado, muchas de las regulaciones sectoriales adolecen de un criterio claro y ampliamente justo para poder determinarse, afectando potencialmente las garantías de los particulares e incluso provocando indefensión.

CAPÍTULO V: Conclusión

Una vez esclarecida la naturaleza jurídica de las multas, y tras posteriormente analizado diversos regímenes especiales de órganos con potestad sancionatoria de la administración, es inevitable observar en la práctica la necesidad imperiosa de una síntesis acerca del derecho administrativo sancionador y en particular sobre sus sanciones, características y procedimientos en un solo cuerpo normativo. Una actividad unificadora que pueda sobrellevar la importante tarea de otorgar certeza y seguridad jurídica a todos los usuarios de la justicia en nuestro país.

Esta síntesis o unificación del derecho administrativo sancionador es fundamental si se quiere proteger los derechos fundamentales y garantías de los posibles sancionados por el sistema, evitando un trato profundamente desigual entre un particular y otro dependiendo del organismo que lo sancione o en virtud de la desigualdad que se podría presentar entre casos análogos. Esta situación produciría el desincentivo hacia la natural tendencia a infringir el ordenamiento jurídico cuando este se presenta como laxo o impreciso, creando la ilusión de que

es fácil eludir la responsabilidad generada por su contravención⁷⁴. La unificación con base en principios y contornos adecuados vendrían, como ha sido expuesto, a reforzar el Estado de Derecho

La necesidad de coherencia y conexión en los sistemas normativos es primordial para dar cuenta del sentido que existe entre las normas jurídicas, las regulaciones particulares entre sí y las vinculaciones a los principios elementales del ordenamiento jurídico.

El Derecho Administrativo, aunque trate de ser un sistema unitario, hay que considerarlo también como un sistema cerrado en el que teóricamente no habría cabida para los vacíos y si los hubiera, sería razonable esperar una solución armónica con el resto del ordenamiento jurídico.

Es fundamental hacer la precisión de no buscar más “*elefantiasis*” como nos indicaba Cristián Román, es decir, no debería ser la única vía para reglar las conductas de particulares con el Estado una excesiva reglamentación de la vida social, sino que bastaría disponer una solución ante cualquier cuestión que se presente, como sería la remisión a un ordenamiento jurídico distinto determinado o uno subordinado al mismo⁷⁵.

En particular, la actividad sancionadora del Estado expresada en multas es uno de los campos de aplicación que es más susceptible de interpretaciones, al ser el castigo por excelencia que contempla el Derecho Administrativo, por lo tanto, no sería ilógico un proyecto de sistema coherente con el poder de superar las particularidades especiales y condensar sus atribuciones en un cuerpo normativo capaz de ser aplicado sin mayores dificultades por nuestros jueces y autoridades judiciales.

Es obligatorio mencionar que dentro de los múltiples y abundantes proyectos de ley que han sido presentados a la fecha, ninguno aborda el tema de las sanciones administrativas de forma integral, como la multa y otras alternativas, como tampoco se ha concretado siquiera la creación de Tribunales Contenciosos Administrativos con competencia para conocer y juzgar las reclamaciones que se interpusieran

⁷⁴ ROMÁN, Cristián. 2009. Derecho administrativo sancionador en Chile. Montevideo, Uruguay. Revista de Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo Número 16, p. 93.

⁷⁵ GÓMEZ, Rosa. 2016. Op. cit. p. 15

contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas, cuya promesa de creación se remonta al artículo 87 de la Constitución Política que data del año 1925. El tratamiento actual de estos asuntos queda entregado a la justicia ordinaria, la que suele carecer de calificación y especialización necesaria para ponderar o siquiera un intento de unificación de los criterios de aplicación de estas multas. Ante esta situación se presentan casos que rozan la aberración, falta al debido proceso e incluso indefensión de los particulares.

Finalmente, este documento se presenta como una denuncia al fragmentado sistema actual, que reboza en ambigüedad y falta de precisión, por lo que aspira a ser un insumo para la discusión histórica postergada, la que consiste, básicamente, en otorgar la tan manoseada certeza jurídica a nuestras relaciones jurídicas con el Estado y sus manifestaciones distribuidas a lo largo del país, ya sea en Subsecretarías, Secretarías Regionales Ministeriales, lisa y llanamente Ministerios, organismos de control, entre otros, que existen y los que crearán.

BIBLIOGRAFÍA

1. ARÓSTICA, Iván. 2001. Un Lustró de Sanciones Administrativas (1988-1992). Santiago, Chile. Revista de Derecho Público Universidad de Chile N°50.
2. ARTAZA, Osvaldo. 2016. Protección de la libre competencia en Chile. Desafíos para el derecho penal y las ciencias económicas. [en línea] <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992016000200014> [consulta: 22 de agosto de 2018]
3. BAJO, Miguel. 1997. La Unidad del Derecho Sancionador. Madrid, España. Editorial Civitas.
4. BERMÚDEZ, Jorge. 2011. Derecho Administrativo General. Valparaíso, Chile. Editorial Legal Publishing Chile.
5. BERMÚDEZ, Jorge. 1998. Elementos para definir las sanciones administrativas. Santiago, Chile, Revisa Chilena de Derecho, Número Especial.
6. CORDERO, Eduardo. 2012. El derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho Penal. [en línea] <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502012000200006&lng=es&nrm=iso> [consulta: 20 de septiembre de 2020]
7. CORDERO, Eduardo. 2014. Los principios que rigen la potestad sancionadora de la administración en el derecho chileno. Valparaíso, Chile. Revisa de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXLII.
8. CORDERO, Luis. 2015. Lecciones de Derecho Administrativo. Santiago, Chile. Editorial Legal Publishing.
9. CORDERO, Eduardo. y ALDUNATE. Eduardo. 2012. Las bases constitucionales de la potestad sancionadora de la Administración. Valparaíso, Chile. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXIX.
10. CORDERO, Luis. 2020. El derecho administrativo sancionador y los sectores de referencia en el sistema institucional chileno. [en línea] <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122020000100240&lng=es&nrm=iso> [consulta: 20 de septiembre de 2020]

11. Diccionario de la Real Academia Española. [en línea] <<http://dle.rae.es/?id=Q3h5qfS>> [consulta: 15 de julio de 2018]
12. Diccionario Panhispánico del Español Jurídico. 2017. Madrid, España. Editorial de Real Academia Española y Santillana.
13. GÓMEZ, Rosa. 2016. Rol e importancia de las leyes de bases en el Derecho Administrativo chileno. Valdivia, Chile. Revista de Derecho Volumen 29.
14. MORALES, Diego. 2018. Comisión para el Mercado Financiero: Un cambio en la arquitectura de supervisión financiera en Chile. Santiago, Chile. Revisa Centro Estudios Públicos Número 150.
15. NIETO, Alejandro. 1994. Derecho Administrativo sancionador. Madrid, España. Editorial Tecnos.
16. PANTOJA, Rolando. 2009. La doctrina chilena de derecho administrativo y su contexto jurídico político, Derecho administrativo 150 años de Doctrina. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile.
17. PRADO, Santiago. 1859. Principios elementales de Derecho Administrativo Chileno adaptados a la enseñanza del ramo en el Instituto Nacional. Santiago, Chile. Imprenta Nacional.
18. PRECHT, Alejandra. 2014. Autodenuncia ambiental: ¿Dónde están los incentivos? [en línea] <<http://www.nuevamineria.com/revista/autodenuncia-ambiental-donde-estan-los-incentivos/>> [consulta: 28 de julio 2018]
19. LETELIER, Raúl. 2018. El retroceso a Soto Kloss. Tribunal Constitucional y sanciones administrativas en materia de aguas [en línea] <<http://www.derecho.uchile.cl/comunicaciones/columnas-de-opinion/140861/el-retroceso-a-soto-klossbrraul-letelier>> [consulta: 19 de diciembre 2018]
20. LETELIER, Raúl. 2017. Garantías penales y sanciones administrativas. [en línea] <http://www.politicacriminal.cl/Vol_12/n_24/Vol12N24A1.pdf> [consulta: 21 de diciembre 2018]
21. LETELIER, Raúl. 2015. La ejecutoriedad de las sanciones administrativas, a propósito de la sentencia de la Corte Suprema en el “Caso Mackenna”. Santiago, Chile. Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales N°1.

22. LONDOÑO, Fernando. 2014. Tipicidad y legalidad en el derecho administrativo-sancionatorio. Santiago, Chile. Revisa de Derecho (Valdivia) Volumen 27 Número 2.
23. REBOLLEDO, Manuel. 2010. Las sanciones pecuniarias. Valencia, España. Editorial Iustel.
24. ROJAS, Christian. 2014. Sistemas e instituciones de Derecho Administrativo en legislaciones especiales. Santiago, Chile. Editorial Thomson Reuters.
25. ROMÁN, Cristian. 2018. Apuntes de clases autorizados, Universidad de Chile.
26. ROMÁN, Cristian. 2009. Derecho administrativo sancionador en Chile. Montevideo, Uruguay. Revista de Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo Número 16.
27. ROMÁN, Cristian. 2008. Derecho administrativo sancionador: "Ser o no Ser"? He ahí el dilema. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile.
28. SUAY, José. 1989. Sanciones administrativas. Bolonia, España. Publicaciones del Real Colegio de España.
29. VALDÉS, Domingo. 2009. Libre Competencia y Monopolio. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile.
30. VALLEJO, Rodrigo. 2016. Acerca del régimen supletorio de prescripción aplicable a las infracciones y sanciones administrativas. Valparaíso, Chile. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XLVII.
31. VAN WEEZEL, Alex. 2017. Sobre la necesidad de un cambio de paradigma en el derecho sancionatorio administrativo. [en línea] <http://www.politicacriminal.cl/Vol_12/n_24/Vol12N24A9.pdf> [consulta: 22 de agosto de 2018]

Legislación y jurisprudencia utilizada

32. CHILE, Ministerio de Justicia. 2018. Código Penal, publicado el 12 de noviembre de 1874.
33. CHILE, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. 2019. Ley 18.168 Ley General de Telecomunicaciones, publicado el 2 de octubre de 1982.

34. CHILE, Ministerio de Hacienda. 2017. Ley 21.000 crea la Comisión para el Mercado Financiero, publicada el 23 de febrero de 2017.
35. CHILE, Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2010. Ley N°20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, publicada el 26 de enero de 2010.
36. CHILE, Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2005. Decreto N°100, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile, publicado el 22 de septiembre de 2005.
37. CHILE, Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Subsecretaría del Trabajo. 2003. Decreto con Fuerza de Ley N°1 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Código del Trabajo, publicado el 16 de enero de 2003.
38. CHILE, Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2003. Ley N°19.880 que establece Bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado, publicada el 29 de mayo de 2003.
39. CHILE, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. 1997. Ley 19.496 que establece Normas sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, publicada el 7 de marzo de 1997.
40. CHILE, Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 1994. Ley N°19.300 que aprueba ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, publicada el 9 de marzo de 1994.
41. CHILE, Ministerio de Justicia. 1984. Ley 18.287 que establece Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, publicada el 7 de febrero de 1984.
42. CHILE, Ministerio de Justicia. 1984. Ley 18.290 Ley de Tránsito, publicada el 7 de febrero de 1984.
43. CHILE, Ministerio de Justicia. 1981. Decreto N°1.122, que fija el texto del Código de Aguas, publicado el 29 de octubre de 1981.
44. CHILE, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. 1973. Decreto Ley N°211, que fija Normas para la Defensa de la Libre Competencia, publicada el 22 de diciembre de 1973.
45. Dictamen N°14.571-2005 de Contraloría General de la República “Abastecedora de Combustibles S.A., Abastible S.A.”

46. Dictamen N°4.197-2008 de Contraloría General de la República “Laboratorio de Especialidades Farmacéuticas Knop”.
47. Dictamen N°25.891-2018 de Contraloría General de la República “Dirección del Trabajo”.
48. Dictamen N°8.541-2019 de Contraloría General de la República “Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena”.
49. Dictamen N°10.089-2020 de Contraloría General de la República “Compañía Chilena de Inversiones Televisivas y Radiodifusión Limitada”.
50. Sentencia rol N°1.079-2014 de la Corte Suprema “Fisco de Chile con Dörr y otros”.
51. Sentencia rol N°62.128-2016 de la Corte Suprema “Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras con Corpbanca”.
52. Sentencia rol N°7.990-2018 de la Corte Suprema “Compañía Nacional de Cueros S.A. con Inspección del Trabajo”.
53. Sentencia rol N°5.609-2015 de la Corte Suprema “Asociación Gremial de Ginecólogos Obstetras de la Provincia de Ñuble con Fiscalía Nacional Económica”.
54. Sentencia rol N°30176-2017 de la Corte Suprema “Alcalde Saavedra Pablo Sergio con Superintendencia de Valores y Seguros”.
55. Sentencia rol N°38857-2017 de la Corte Suprema “Banco de Chile con Unidad de Análisis Financiero”.
56. Sentencia rol N°29.714-2014 de la Corte Suprema “Sociedad Contractual Minera Copiapó con Dirección General de Aguas”.
57. Sentencia rol N°5937-2008 de la Corte Suprema “Requerimiento de la FNE contra AM Patagonia S.A. y otros”.
58. Sentencia rol N°3.236-16 del Tribunal Constitucional, Requerimiento de inconstitucionalidad deducido por Julio César Ponce Lerou.
59. Sentencia rol N°244 del Tribunal Constitucional, Control de constitucionalidad respecto proyecto de ley que modifica ley N°4.601, Ley de Caza.
60. Sentencia rol N°792-2008 del Tribunal Constitucional, Requerimiento de inaplicabilidad respecto a los artículos 168 y 169 del Código Sanitario.

61. Sentencia rol N°766-2007 del Tribunal Constitucional, sentencia impugnada por Tribunal Tributario del Servicio de Impuestos Internos.

62. Sentencia rol N°479-2006 del Tribunal Constitucional, Requerimiento de inaplicabilidad respecto al artículo 15 de la Ley N°18.420, Orgánica de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles.

63. Sentencia rol N°747-2007 del Tribunal Constitucional, Requerimiento de inaplicabilidad respecto a los artículos 551 y 539 del Código Orgánico de Tribunales.

64. Sentencia rol N°434-2005 del Tribunal Constitucional, Control de constitucionalidad respecto proyecto de ley que modifica ley N°18.175, en materia de fortalecimiento de la transparencia en la administración privada de las quiebras.

65. Sentencia rol N°3014-2016 del Tribunal Constitucional, Requerimiento de inaplicabilidad respecto al artículo 29 del Decreto Ley N°3.538, Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores y Seguros.

66. Sentencia rol N°3542-2017 del Tribunal Constitucional, Requerimiento de inaplicabilidad respecto del artículo 29 del Decreto Ley N°3.538, Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores y Seguros.