

LOS CRITERIOS UNIFICADORES
DE LA CORTE SUPREMA EN EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR*
THE SUPREME COURT’S UNIFYING CRITERIA
FOR ADMINISTRATIVE SANCTIONING PROCEEDINGS

FRANCISCO ZÚÑIGA URBINA**
Universidad de Chile
fzuniga@zmcabogados.cl

CRISTÓBAL OSORIO VARGAS***
Universidad de Chile
cosorio@zmcabogados.cl

I. BREVES CONSIDERACIONES GENERALES DEL PRESENTE COMENTARIO

La Corte Suprema, a través de diversos fallos durante el primer semestre del año 2016, ha profundizado un reencuentro de la sanción administrativa y el derecho administrativo, como fue enunciado por uno de los autores del presente comentario en la revista de Estudios Constitucionales N° 1 del año 2015¹. En efecto, y como analizaremos, la Corte Suprema lentamente va configurando una teoría general sobre la sanción administrativa, en sus aspectos sustantivos y adjetivos.

Dicha teoría tuvo una primera época, donde los debates o análisis dogmáticos y jurisprudenciales se centraban, por un lado, en la constitucionalidad y legalidad de la atribución de las autoridades administrativas para dictar sanciones administrativas², y, por otro lado, la aplicación matizada de los principios del derecho

* Trabajo recibido el 30 de mayo de 2016 y aprobado el 17 de agosto de 2016.

** Profesor Titular de Derecho Constitucional, Departamento de Derecho Público, Universidad de Chile.

*** Invitado como profesor por el Departamento de Derecho Público, Universidad de Chile.

¹ ZÚÑIGA, Francisco (2015), pp. 399 y ss. En este mismo sentido, LETELIER, Raúl (2015), pp. 316 y ss.

² Ver: STC N° 124 “Caso Colonia Dignidad”, la sanción administrativa puede ser dictada por la autoridad administrativa; STC N° 194 “Caso Ley Superintendencia de AFP”, la sanción administrativa sólo puede ser dictada por un órgano jurisdiccional.

penal en el derecho administrativo sancionador sobre temas relacionados a la tipicidad, prescripción, *non bis in idem* y otros³.

Sin embargo, en la actualidad es posible divisar una segunda época o etapa en el análisis del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia de la Corte Suprema, y es el surgimiento de un examen del derecho administrativo sancionador bajo la óptica de las reglas generales del derecho administrativo, con énfasis en un control de legalidad del acto administrativo sancionador y de sus aspectos adjetivos o procesales.

Lo interesante es que la Corte Suprema ya no acude a los principios generales del derecho penal para resolver las controversias de la sanción administrativa, y opta por examinar los expedientes sancionadores y los actos administrativos terminales, absolutorios o sancionadores, bajo la óptica tradicional de la revisión de la legalidad, sujeta a los siguientes criterios, que se pasarán a analizar.

Pero antes de lo señalado, cabe hacer dos prevenciones. En primer término, que en la actualidad existen diversos procedimientos administrativos sancionadores regulados por normas especiales que se apartan del régimen general de la Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos, en especial si consideramos que dicha norma se aplica supletoriamente, ante la existencia de una norma especial⁴ o cuando se desnaturalice la esencia del procedimiento⁵.

En segundo término, destacar que el retorno del derecho administrativo en la jurisprudencia nos aleja de una falsa constitucionalización de la Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativo, al otorgarle al debido proceso leal del artículo 19 N° 3 de la Constitución el carácter de garantía constitucional material innominada, alejándola de la rama del derecho para la cual fue consagrada, que se refiere al Poder Judicial y al Ministerio Público.

³ Ver: STC N° 244 “Caso Reglamento ley de caza”; STC N° 1413 “Caso Superintendencia de Quiebras”; STC N° 1518 “Caso Código Sanitario”, entre otros.

⁴ Dictamen N° 11.543/2011. En este mismo sentido: Dictamen N° 19.557/2013, Dictamen N° 60.563/2012, Dictamen N° 30.682/2012, Dictamen N° 44.459/2011, Dictamen N° 11.543/2011, Dictamen N° 2.379/2011, Dictamen N° 385/2011, Dictamen N° 64.972/2009, Dictamen N° 58.517/2009, Dictamen N° 32.762/2009, Dictamen N° 60.435/2008, Dictamen N° 15.492/2008, Dictamen N° 14.643/2008, Dictamen N° 6.635/2008 y Dictamen N° 17.329/2007.

⁵ Dictamen N° 64.580/2009. En este mismo sentido aplican: Dictamen N° 72.012/2012, Dictamen N° 37.245/2012, Dictamen N° 44.299/2011, Dictamen N° 32.983/2011, Dictamen N° 79.238/2010, Dictamen N° 60.633/2010, Dictamen N° 64.985/2009, Dictamen N° 60.435/2008, Dictamen N° 36.734/2008, Dictamen N° 39.348/2007, Dictamen N° 31.063/2007.

Subyace a esta línea argumental, de falsa o errada constitucionalización, el sofisma de hacer depender al legislador administrativo de una garantía constitucional específica, debido proceso legal, y no del sistema de derechos y garantías. En efecto, los mismos elementos que componen el debido proceso, y que tienen por objeto la interdicción de la arbitrariedad, pueden fundarse en otros derechos constitucionales, como en el artículo 19 N° 2 de la Carta Fundamental, sin perjuicio de poder obtenerse de una interpretación amplia y convergente de diversas normas constitucionales.

Finalmente, indicar que la falsa o errada constitucionalización de la Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos, es un influjo del paradigma contemporáneo del neoconstitucionalismo, dado a materializar el contenido dogmático de la Constitución más allá del texto y del contexto, ejercicio hermenéutico y cognitivo propio de los iusnaturalismos.

De ahí que es importante acoger este nuevo mecanismo de revisión y control de los actos administrativos, que se funda en la aplicación de las normas estrictas y legisladas del derecho administrativo.

II. EL EXAMEN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

DE MERO TRÁMITE DE FORMULACIÓN DE CARGOS. LA NECESARIA COHERENCIA ENTRE LA FORMULACIÓN DE CARGOS Y EL ACTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

La formulación de cargos es el acto administrativo de mero trámite del procedimiento administrativo sancionador dictado por la autoridad administrativa sancionadora o el fiscal instructor, y que da inicio a la etapa de instrucción del procedimiento administrativo⁶.

La formulación de cargos se encuentra definida en los diversos cuerpos normativos de derecho administrativo sancionador y disciplinario o se colige de la jurisprudencia de la Contraloría que detalla los requisitos de la formulación. Respecto al primero, destacan los artículos 49 de la Ley de la Superintendencia del Medio Ambiente, el artículo 22 N° 1 de la Ley N° 19.913, que Crea la Unidad de Análisis Financiero, artículo decimosexto N° 1 del Decreto N° 1.358, del Ministerio del Interior, que establece normas que regulan las medidas de control de precursores y sustancias químicas esenciales dispuestas por la ley N° 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, entre otras.

⁶ Ver cfr. OSORIO, Cristóbal (2016), pp. 310 y ss.

Respecto a lo segundo, el órgano contralor ha señalado:

“[L]a reiterada jurisprudencia administrativa de este Ente Contralor, contenida, entre otros, en los Dictámenes N°s. 26.917 y 50.898, ambos de 2006, expresa que en los procedimientos sancionatorios los cargos deben indicarse en forma concreta, explicitando claramente la actuación anómala o los hechos constitutivos de la o las infracciones en que ha incurrido el afectado, lo contrario le impide a aquél ejercer adecuadamente su derecho a defensa”⁷.

De este modo, el contenido de la formulación de cargos tiene su antecedente en las normas especiales o en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, pero en todo evento deberá cumplir con dichas condiciones mínimas.

La formulación de cargos viene a satisfacer el derecho del imputado o inculpado a conocer la acusación administrativa, al otorgarle todos los antecedentes que fundan la acusación administrativa, esto es, i) una descripción clara y precisa de los hechos que fundan los cargos y la fecha de su verificación; ii) las normas infringidas; y, iii) la sanción asignada. Lo anterior permite al presunto infractor o inculpado defenderse de las acusaciones o cargos formulados por la autoridad administrativa o el fiscal sumariante, al fijarse de manera estricta e inmodificable, salvo una formulación de cargos, el objeto del procedimiento sancionador.

La Corte Suprema, durante el año 2016, ha emitido diversos pronunciamientos sobre el acto administrativo de formulación de cargos, por un lado, respecto a la autoridad competente para dictarlos; y, por otro lado, la necesidad de coherencia entre la formulación de cargos y la sanción aplicada, en el sentido de que no se puede sancionar al inculpado respecto de hechos o normas no descritos o enunciados en la formulación de cargos.

Sobre lo primero, la autoridad competente para dictar la formulación de cargos, cabe señalar que, por regla general, la autoridad competente para dictar dicho acto será la misma que está facultada para dictar el acto administrativo sancionatorio. Sin embargo, existen ciertas excepciones que han sido analizadas particularmente por la Corte. En efecto, la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente y la Ley N° 20.529, que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, que regula a la Superintendencia de Educación, disponen una separación de las funciones de fiscalización e instrucción del procedimiento sancionatorio y la aplicación para sanciones estando a cargo de unidades diferentes. Esto, como un mecanismo para

⁷ Dictamen N° 49.341/2009.

asegurar la objetividad e imparcialidad del procedimiento sancionador. En este sentido, el artículo 66 de la Ley N° 20.529 indica:

“Si se detectaren infracciones que pudieren significar contravención a la normativa educacional, el Director Regional competente, mediante resolución fundada, ordenará la instrucción de un procedimiento y designará un fiscal instructor encargado de su tramitación, de formular cargos, de investigar los hechos, solicitar informes, ponderar las pruebas y disponer toda otra diligencia que de curso al procedimiento”.

Por su parte, el inciso primero del artículo 72 de la mencionada ley afirma:

“Si se detectaren infracciones que pudieren significar contravención a la normativa educacional, el Director Regional competente, mediante resolución fundada, ordenará la instrucción de un procedimiento y designará un fiscal instructor encargado de su tramitación, de formular cargos, de investigar los hechos, solicitar informes, ponderar las pruebas y disponer toda otra diligencia que de curso al procedimiento”.

Finalmente, el artículo 7° de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente es más claro en fijar esta muralla china entre fiscalización e instrucción con la aplicación de la sanción administrativa:

“Artículo 7°.- A las oficinas regionales les corresponderá ejercer, dentro del territorio de su competencia, las funciones y atribuciones que, siendo competencia de la Superintendencia, les sean delegadas por el Superintendente.

Las funciones de fiscalización e instrucción del procedimiento sancionatorio y la aplicación de sanciones estarán a cargo de unidades diferentes.

El Superintendente tendrá la atribución privativa e indelegable de aplicar las sanciones establecidas en la presente ley”.

En razón de lo anterior, la Corte Suprema ha puesto un especial énfasis en el control del acto administrativo de formulación de cargos. En efecto, y analizando lo que llamaremos “Casos Superintendencia de Educación”⁸, la jurisprudencia ha exigido que los actos de formulación de cargos sean dictados por la autoridad competente, diversa a la que tiene la potestad sancionadora, como un mecanismo que asegura la imparcialidad y objetividad de la instrucción del procedimiento sancionador. En este sentido, ha señalado lo siguiente:

⁸ Sentencias de la Excma. Corte Suprema roles N° 19843-2016; 3793-2016; 7037-2016, entre otros.

“Quinto: Que tal como es posible advertir, la legislación en examen, buscando asegurar la aplicación de los principios de objetividad e imparcialidad, separó las funciones de investigación y formulación de cargos, de la actividad sancionatoria, de tal manera que al obrar en la forma que se hizo por el señor Director Regional de la Superintendencia de Educación, de la Región de Valparaíso, esto es, proceder a formular directamente los cargos y posteriormente él mismo imponer la sanción reclamada, ha incurrido en una infracción esencial del procedimiento que lo torna del todo ineficaz⁹”.

Respecto a la segunda afirmación, la coherencia entre los cargos formulados y el acto administrativo de término del procedimiento sancionador, la Corte Suprema también ha establecido que ninguna persona puede ser sancionada sobre hechos o normas no descritos o enunciados en la formulación de cargos, exigiendo una congruencia entre la formulación de cargos y la sanción administrativa.

Así, en primer término, con fecha 3 de marzo de 2016, en el “Caso Escuela Particular San Miguel de Quintrilpe”, la tercera sala de la Corte Suprema integrada por los ministros Egnem, Sandoval, Aránguiz y los Abogados Integrantes Matus y Prado, en causa rol N° 34167-2015, dictó sentencia respecto una materia vinculada a la Superintendencia de Educación, exigiendo coherencia entre la formulación de cargos efectuada por la autoridad administrativa y el acto administrativo sancionatorio:

“Séptimo: Que todo lo anterior lleva a la conclusión de que no existe la debida correspondencia entre los hechos que se imputan, las normas que se estiman infringidas y el fundamento que sustenta la formulación de los cargos, toda vez que el marco fáctico fijado en la resolución de multa da cuenta que lo realmente sancionado es la falta de denuncia en el plazo de 24 horas establecido en el artículo 176 del Código Procesal Penal. En este sentido, las normas que sirven de sustento a la decisión de la autoridad para justificar la imposición de la sanción de la que se reclama no se corresponden con la situación de hecho que motivó el procedimiento de fiscalización administrativa impugnado en la presente causa”.

Dicha afirmación se ve reiterada con fecha 5 de mayo de 2016, en el “Caso UAF”, donde la primera sala de la Corte Suprema, integrada por los ministros Carreño, Pierry, Fuentes, y Aránguiz dictó sentencia en causa rol N° 5120-2016, revocando una sentencia apelada, y en su lugar acogiendo un recurso de reclamación del artículo 24 de la Ley N° 19.913, que crea la Unidad de Análisis Financiero. En el Caso UAF se reafirma la exigencia de coherencia y similitud

⁹ Sentencia de la Excma. Corte Suprema, rol N° 23714-2016.

de los hechos descritos en la formulación de cargos y el acto administrativo sancionador:

“Decimotercero: Que a la luz de lo precedentemente consignado conviene recordar el reproche que efectúa el apelante relativo a la incoherencia entre el segundo cargo formulado y la sanción aplicada, según lo establecido en el considerando sexto.

El segundo cargo se formula por el incumplimiento de contar con un procedimiento y aplicarlo permanentemente para definir el motivo de la operación, la fuente de riqueza y la fuente de los fondos de los clientes y beneficiarios reales identificados como PEP y se le sanciona en relación con este cargo porque en el Manual de Procedimientos se impone un umbral (US\$ 22.000) para la exigencia de la declaración de origen de los fondos, de lo cual se concluye que ‘no cuenta con un procedimiento que cumpla a cabalidad con la normativa vigente’.

De la sola lectura de los fundamentos del cargo formulado y de la resolución sancionatoria surge la evidencia que los hechos tenidos en vista para la adopción del acto administrativo son distintos de aquéllos anteriores a éste, de lo cual se deriva su ilegalidad.

En materia de imposición de sanciones por parte de la Administración, ello adquiere especial trascendencia, toda vez que el derecho a la debida defensa exige a ésta una conducta congruente en cuanto a los cargos que formula y los hechos por los cuales sanciona, única forma en la que puede configurarse la tipicidad exigible en esta materia”.

De este modo, la Corte Suprema empieza a realizar una revisión extensiva del expediente administrativo sancionador, que incluye el acto administrativo que da inicio a la instrucción del procedimiento administrativo: la formulación de cargos. El examen de competencia y coherencia en la formulación de cargos nos permite asegurar que la jurisprudencia está garantizando la imparcialidad y objetividad en la sustanciación del proceso y en la fijación exacta del objeto del procedimiento sancionador que asegure una adecuada defensa de los inculpados.

III. LOS ASPECTOS PROBATORIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

La Corte Suprema también ha dispuesto ciertos criterios en los aspectos probatorios del derecho administrativo sancionador.

En primer término, la Corte Suprema afirma que se abrirá un término probatorio cuando exista controversia sobre las circunstancias afirmadas en los cargos ya sea respecto a los hechos, calificación jurídica o la sanción aplicable, pero no será necesario fijar por una resolución administrativa los puntos de

prueba. En efecto, en dicha sentencia se indica que conforme el artículo 35 de la Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos, y el artículo 22 N° 5 de la Ley N° 19.913, que crea la Unidad de Análisis Financiero, la autoridad administrativa en un procedimiento administrativo sancionador no tiene que fijar por resolución los puntos de prueba, en tanto, en materia administrativa sancionatoria hay un derecho para producir todas las pruebas que se estimen conducentes y pertinentes a demostrar la veracidad de las alegaciones. En este sentido indica:

“Una interpretación armónica de esta norma con las antes señaladas, esto es, los artículos 35 de la misma ley y 22 inciso 5° de la Ley N° 19.913, lleva a concluir que en el procedimiento administrativo el legislador no contempló la fijación de puntos de prueba, estableciendo el derecho para producir todas las pruebas que se estimen conducentes a demostrar la veracidad de las alegaciones, sin perjuicio del rechazo de las que se estimen improcedentes o innecesarias.

Nada obsta, para una mayor claridad de la decisión que debe adoptar la UAF, la fijación de puntos de prueba, pero ello, no puede limitar el derecho de la sociedad a rendir las pruebas que estime pertinentes a fin de acreditar otros hechos o circunstancias no comprendidos en la determinación efectuada por la UAF”.

El análisis anterior es compartido por el Tribunal Constitucional en la sentencia sobre el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por Aldo Motta Camp, respecto del precepto legal contenido en el inciso segundo del artículo 35 de la ley N° 19.880, en aquella parte que dispone “*cuando a la Administración no le consten los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija*” al afirmar:

“Segundo: Que, así planteado, el presente requerimiento será desestimado. Porque no existe principio constitucional ni regla legal que obligue al órgano administrativo persecutor a emitir, en este tipo de investigaciones, un acto interlocutorio donde se fijen los hechos sustanciales y pertinentes que son controvertidos. De suerte que la aplicación del citado artículo 35 no puede configurar una evasión de tal supuesto deber que, por ello, ocasione los efectos inconstitucionales reprochados.

Según se verá, el trámite que echa en falta el requirente no es acorde con las garantías y postulados del orden penal, exigidos por este Tribunal, en punto a que las sanciones administrativas sean precedidas de una formulación de cargos, donde se precisen los hechos imputados, seguida de una oportunidad real para plantear descargos, donde la defensa pueda incluso invocar hechos nuevos o distintos –no considerados por el fiscalizador– con el propósito de desvirtuar esa acusación o, al menos, para fundamentar atenuantes.

Y al aparecer alineada con este itinerario justo y racional, la aplicación que la Superintendencia de Valores y Seguros ha hecho del artículo 35 citado no puede tacharse, por ende, de inconstitucional;¹⁰”.

Por otro lado, también la Corte Suprema se ha pronunciado durante el primer semestre del año 2016 sobre la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador. Así, la carga de la prueba determina sobre quién existe la obligación o el imperativo de acreditar los hechos u omisiones constitutivos de infracción, o las causales de justificación, exculpación o extinción de la responsabilidad administrativa, en un procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, a quién le corresponde acreditar las circunstancias concretas para determinar una sanción.

En este sentido, la doctrina ha identificado el concepto de carga de la prueba de la siguiente manera:

“Las reglas sobre la carga de la prueba determinan qué hechos tienen que verificar cada una de las partes en el procedimiento y a quién beneficia la falta de prueba de los mismos. La carga de la prueba formal es la que establece la parte que debe probar. La carga de la prueba material es la que fija la parte que resulta perjudicada por la ausencia de prueba”¹¹.

Al respecto, con fecha 14 de enero de 2016, en el “Caso SQM y Seremi de Antofagasta”, la tercera sala de la Corte Suprema, integrada por los ministros Egnem, Sandoval, Aránguiz y los Abogados Integrantes Lagos y Correa, dictó sentencia en una causa rol N° 2267-2015, en una materia vinculada al derecho sanitario, indicando que la carga de la prueba, en sede administrativa, corresponde a la autoridad pública que sustancia el procedimiento administrativo sancionador, y en sede judicial o contenciosa administrativa, la carga de la prueba corresponde al regulado o presunto infractor. Al respecto señalaron:

“La carga de la prueba de las infracciones sanitarias está sujeta a un sistema diferenciado. En sede administrativa, ella corresponde a la administración. No es sin embargo una carga exigente: ‘el testimonio de dos personas contestes en el hecho y en sus circunstancias esenciales’ o el acta que levante el funcionario competente que compruebe la infracción resultan suficientes para acreditarla, sin perjuicio de que también pueda probarse por otras vías. En sede judicial se invierte la carga de la prueba, según se sigue de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 171 del Código Sanitario: es a quien reclama contra la sanción administrativa a quien toca

¹⁰ STC rol N° 2682.

¹¹ ALARCÓN, Lucía (2007), p. 387.

probar que no incurrió en infracción. En consecuencia, tampoco ha incurrido en error la sentencia impugnada al afirmar que ‘no es posible tener por desvirtuados los hechos constatados por el órgano administrativo’. Dicha afirmación corresponde a la correcta aplicación del artículo 171 del Código Sanitario”.

A mayor abundamiento, con fecha 19 de abril de 2016, en el “Caso Algorta Norte”, la tercera sala de la Corte Suprema integrada por los ministros Pierry, Egnem, Sandoval, Valderrama y el Abogado Integrante Matus, dictó sentencia en causa rol N° 7441-2016, manteniendo la enunciada regla de la carga de la prueba¹².

De este modo, las sentencias señaladas generan ciertos criterios que se deben considerar sobre el término probatorio del procedimiento administrativo sancionador, que son los siguientes: a) la autoridad no tiene la obligación legal de abrir un término probatorio, salvo que exista en el procedimiento una controversia sobre los hechos u omisiones objeto de investigación; b) la autoridad sancionadora analizará la prueba ofrecida por el inculcado o interesados en el procedimiento y resolverá si ésta es pertinente y conducente para el esclarecimiento del caso; c) la

¹² “Sexto: Que de lo expuesto surge que la fundamentación de los tres capítulos de nulidad sustancial se construyen sobre la base de una alegación única: el Sumario Sanitario acompañado en autos no es tal, pues correspondían a hojas sueltas sin numeración, cuestión que motivó que se acogiera la objeción promovida por su parte. En razón de ello, sostiene, no se puede establecer que los hechos estén asentados en un Sumario Sanitario, conforme lo exige el artículo 171 del Código del ramo, pues no se acompañó ningún medio de prueba que permitiera establecerlo, negando además cualquier valor probatorio a las copias del sumario que ordenó sacar el tribunal en la audiencia de cotejo. Al respecto cabe señalar que la reclamante no ha señalado que la autoridad sanitaria se apartara de las formas exigidas en la ley en la instrucción del Sumario Sanitario N° 166-43-2014 que culminó con la Resolución Exenta N° 7175, reclamada en autos, que sanciona a Algorta Norte S.A. con una multa de 100 U.T.M. En efecto, tal circunstancia no fue objeto de la acción judicial incoada, pues en el libelo de fojas 7 se limita a exponer una serie de circunstancias fácticas que, a juicio de la actora, permitirían descartar las infracciones o al menos rebajar el monto de la multa. Asentado lo anterior, se advierte que el reproche de la reclamante es distinto, pues se sustenta en que las copias acompañadas en autos del referido Sumario Sanitario, eran inexactas e incompletas, lo que motivó que se acogiera la objeción promovida por su parte, por lo que carecería de todo valor probatorio. De tal circunstancia la recurrente extrae una serie de consecuencias relacionadas con la falta de prueba de los hechos que motivan la sanción, cuestión que resulta completamente improcedente, toda vez que aquella no desconoce que se tuvo a la vista el Sumario Sanitario original, el que fue compulsado por el tribunal, correspondiendo aquellas copias no sólo a un instrumento público, sino que las mismas dan cuenta del procedimiento administrativo –Sumario Sanitario– conformado por una serie de actos administrativos de instrucción, que culmina con el acto administrativo resolutorio –Resolución N° 7175–. Tales actos, en virtud de lo establecido en el artículo 3° de la ley N° 19.880, gozan de presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad.

Lo anterior es trascendente, toda vez que debe insistirse, jamás la recurrente ha sostenido que el procedimiento administrativo fuera llevado al margen de la legalidad, por lo que el Sumario Administrativo tenido a la vista y compulsado por el tribunal es suficiente para efectos de determinar si se configuran en la especie las tres hipótesis establecidas en el artículo 171 del Código Sanitario para efectos de rechazar la reclamación. En razón de lo anterior no es efectivo que los jueces del grado vulneraran los artículos 1698 del Código Civil, 342 N° 2 y 4 y 427 del Código de Procedimiento Civil, 166 y 171 del Código Sanitario y 18 de la ley N° 19.880”.

autoridad no debe fijar por una resolución los puntos de prueba, en materia administrativa sancionadora hay un derecho para producir todas las pruebas que se estimen conducentes a demostrar la veracidad de las alegaciones, y d) la carga de la prueba corresponde a la autoridad pública en sede administrativa y al infractor o regulado en el contencioso administrativo.

IV. LOS ELEMENTOS DE LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

La Corte Suprema ha analizado los actos administrativos sancionadores o los actos administrativos terminales del procedimiento sancionador exigiéndoles el cumplimiento de los elementos de legitimidad o juridicidad tradicionalmente exigidos a los actos administrativos.

En efecto, en el “Caso UAF”, la Corte Suprema reitera y acredita la existencia de una tendencia jurisprudencial que exige para determinar la legalidad de los actos administrativos, incluido el sancionador, un análisis sobre elementos que lo constituyen. En este sentido señala:

“Séptimo: Que, en primer lugar, para efectos de un análisis lógico de los distintos aspectos jurídicos planteados en este recurso, es pertinente referirse al ámbito de la competencia de los tribunales llamados a resolver el recurso de reclamación.

Como es sabido, la resolución sancionatoria reclamada es un acto administrativo y, como tal, la ilegalidad ‘que puede acarrear su anulación puede referirse a la ausencia de investidura regular, incompetencia del órgano, defecto de forma, desviación de poder, ilegalidad en cuanto a los motivos, y violación de la ley de fondo aplicable’ (C.S. Rol N° 1119-2015; en el mismo sentido Roles N°s. 35490-2015 y 20383-2015)”.

Dicha tendencia de la Excma. Corte Suprema ha surgido con ocasión de los análisis que ha efectuado sobre la legalidad de los actos administrativos, indicando que los actos administrativos, como actuación típica de la administración activa, deben contener algunos elementos mínimo que aseguran su validez y existencia en el sistema jurídico nacional, cuestión que extrae de lo dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental y del artículo 2° de la Ley N° 18.575, que establece las Bases Generales de la Administración del Estado.

Dichas normas exigen que todas las actuaciones de los órganos estatales deban cumplir con el presupuesto básico de ceñirse estrictamente con lo dispuesto en la Constitución, la ley, los reglamentos y todo otro acto que imponga normas

de general aplicación. En este sentido, la Contraloría General de la República ha señalado:

“Nuestro sistema jurídico institucional descansa en una premisa básica de derecho público, la legalidad. El gobierno republicano y democrático representativo proviene de la soberanía, radicada en la nación, cuyo ejercicio esta delega en las autoridades previstas en la Constitución. De ahí que ni las personas, ni grupos de ellas, pueden usar el nombre o su representación, arrogarse sus derechos ni hacer peticiones en su nombre, como lo dispone la Constitución”¹³.

En suma, en ámbito del derecho público chileno, los órganos y autoridades sólo pueden actuar dentro de las competencias expresamente atribuidas y cumpliendo los presupuestos legales que expresamente dispone el ordenamiento jurídico, para ejercer sus actuaciones, tanto en sus aspectos sustantivos y adjetivos.

Para la realización de las competencias y atribuciones fijadas por la Constitución, la ley, los reglamentos u otro cuerpo normativo, los órganos administrativos se sirven de diversas formas jurídicas, donde el acto administrativo cumple un rol preponderante, por cuanto es el acto de constancia donde queda determinado de manera clara y fidedigna el contenido de la decisión, comunicación o dictamen efectuado por la autoridad. Al respecto se señala:

*“Dentro de esas formas jurídicas, la central y capital es la del acto administrativo. Este es el instrumento a través del cual la Administración, en ejercicio de las competencias que le atribuye el ordenamiento jurídico, manda, prohíbe, autoriza, concede o deniega algo a las personas, crea relaciones jurídicas o adopta decisiones vinculantes. Los ejemplos son numerosos y variados. Son actos administrativos: un reglamento autónomo o de ejecución, un permiso municipal, el otorgamiento de una subvención, la multa del tránsito, una concesión para ocupar un bien del dominio público, el carnet de conducir, etcétera”*¹⁴.

La legalidad y juridicidad estará dada por su cabal y completo cumplimiento a los requisitos o elementos esenciales. Al respecto, cabe señalar que la jurisprudencia de la Corte Suprema, con ocasión de los análisis que ha efectuado sobre la calificación legalidad de los actos administrativos, ha dispuesto que la actuación típica de la administración deben contener algunos elementos mínimos, que aseguran su validez y existencia en el sistema jurídico nacional. Los elementos que exige la jurisprudencia al respecto son los siguientes:

¹³ Dictamen N° 28.268/1966.

¹⁴ CORDERO VEGA, Luis (2015), p. 238.

“que siendo cinco los elementos del acto administrativo, esto es, la competencia, la forma, el fin, los motivos y el objeto, puede existir ilegalidad del acto administrativo en relación a cualquiera de ellos [...]”¹⁵.

“Que no obstante lo precedentemente planteado, es menester referirse previamente a la nulidad de derecho público que afectaría a las liquidaciones de autos por haber sido emitidas por un Departamento del órgano fiscalizador denominado ‘Dirección Grandes Contribuyentes’. Al respecto, es preciso señalar que no se advierte infracción a la normativa constitucional y legal que se denuncia vulnerada, en particular, a los artículos 1º y 42 del D.F.L. Nº 7 del año 1980, Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos, desde que en materia de nulidad de derecho público, tanto la doctrina como la jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia, se encuentran contestes en indicar que del artículo 7º de la Constitución Política de la República, se desprende que la validez de las actuaciones de los órganos del Estado queda supeditada a la concurrencia de tres esenciales presupuestos: a) investidura regular del agente, b) que la actividad se desarrolle dentro del ámbito de su competencia y, c) que se ejecute en la forma que prescriba la ley [...]”¹⁶.

Estos mismos elementos han sido reconocidos y desarrollados por la doctrina mayoritaria, la que ha señalado y enfatizado que todo acto administrativo deberá cumplir con los siguientes requisitos o elementos: la investidura regular y la competencia; el elemento de la forma; el fin de los actos administrativos, y los fundamentos o motivos¹⁷.

Cabe indicar que dichos elementos permiten un control íntegro del acto administrativo y del expediente sancionador. En efecto, en primer término, existirá un análisis sobre la legitimidad de la actuación centrado en el examen de la

¹⁵ Sentencia de la Excm. Corte Suprema en causa rol Nº 1344-2011. En este mismo sentido: “Sexto: Que de acuerdo con la jurisprudencia asentada por esta Corte Suprema –y que recoge una doctrina que ha gozado de general aceptación– son vicios aptos para provocar la nulidad de derecho público de un acto estatal la desviación de poder, ausencia de investidura regular, incompetencia del órgano, violación de la ley –ley de fondo– y defectos de forma”. Sentencia de la Excm. Corte Suprema en causa rol Nº 11216-2011.

Asimismo, “Que según puede colegirse de lo enunciado en las normas recién citadas y como reiteradamente lo ha sostenido esta Corte, los vicios que pueden eventualmente provocar la nulidad de un acto administrativo son: la ausencia de investidura regular del órgano respectivo, la incompetencia de éste, la inexistencia de motivo legal o motivo invocado, la existencia de vicios de forma y procedimiento en la generación del acto, la violación de la ley de fondo atinente a la materia y la desviación de poder”. Sentencia de la Excm. Corte Suprema en causa rol Nº 10849-2014.

¹⁶ Sentencia de la Excm. Corte Suprema en causa rol Nº 1160-2010.

¹⁷ Cfr. CORDERO, Luis, (2015); GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2005), pp. 554 y ss.; DROMI, José (1985), pp. 35 y ss.; SILVA CIMMA, Enrique (1995), pp. 110 y ss., entre otros.

existencia de la potestad administrativa y de quién la ejerce (investidura regular y competencia); en segundo término, se realizará un estudio sobre las solemnidades y procedimiento, es decir, se examinará que el procedimiento sancionador haya cumplido con las formalidades dispuestas en la legislación administrativa y que se haya dado estricto cumplimiento a las normas procesales aplicables a la dictación del acto (forma); en tercer término, se observará que el acto administrativo esté debidamente fundado, tanto en sus aspectos fácticos como jurídicos (motivación), y, en cuarto término, será posible averiguar si el acto administrativo sancionador se ha dictado en cumplimiento de los fines dispuestos por el legislador.

En suma, el control del acto administrativo sancionador conforme a los elementos de legitimidad es un mecanismo de interdicción a la arbitrariedad de las autoridades públicas, asegurando un control intenso a la administración activa sancionadora.

V. SOBRE EL CONTROL ADMINISTRATIVO INTERNO VINCULADO AL RECURSO DE REPOSICIÓN

Finalmente, el “Caso UAF” nos permite examinar dos materias que son fundamentales y controversiales en el procedimiento administrativo sancionador, la revisión de los actos administrativos del procedimiento sancionador y, en especial, de los actos de mero trámite.

Cabe recordar que, por un lado, el artículo 15 de la Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos, señala que todo acto administrativo es impugnabile por el interesado, salvo los actos de mero trámite, que son sólo impugnables cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión, éstos pasan a ser llamados actos administrativos cualificados. Al respecto señala el referido artículo:

“Artículo 15. Principio de impugnabilidad. Todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales.

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

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

Por otro lado, diversas normas especiales sobre procedimiento sancionador restringen el recurso de reposición sólo al acto administrativo que aplica una

sanción, cuestión que a juicio de la autoridad impediría la impugnación de todo acto de mero trámite en la sustanciación del proceso administrativo sancionador. Lo anterior acontece, por ejemplo, en la Ley N° 19.913 o la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente.

Sin embargo, el fallo referente a la Unidad de Análisis Financiero permite instalar una visión diversa. En primer término, amplía el recurso de reposición en aquellas leyes que sólo digan que procede contra el acto sancionador, al realizar una interpretación extensiva vinculada al artículo 59 de la ley N° 19.880, no limitando la reposición al acto administrativo sancionador; y, en segundo término, considera, tácitamente, que todo límite o restricción al ejercicio de presentar prueba por parte del regulado o interesado lo deja en “indefensión” haciendo procedente el recurso de reposición. Al respecto señala:

“Undécimo: Que en cuanto a la procedencia del recurso de reposición en la tramitación del procedimiento, el artículo 59 de la ley N° 19.880 dispone en lo pertinente que: ‘El recurso de reposición se interpondrá dentro del plazo de cinco días ante el mismo órgano que dictó el acto que se impugna; en subsidio, podrá interponerse el recurso jerárquico’.

Atendida la circunstancia que el régimen recursivo establecido en el artículo 23 inciso 1° de la ley N° 19.913, dispone que: ‘En contra de las resoluciones de la Unidad que apliquen sanciones, se podrá interponer el recurso de reposición establecido en el artículo 59 de la ley N° 19.880, dentro del plazo de cinco días, contado desde la notificación de la sanción...’ debe aplicarse supletoriamente el artículo 59 antes citado, toda vez que el artículo 23 mencionado, sólo se refiere a la interposición del recurso de reposición en contra de la resolución que impone la sanción.

De lo razonado se colige la procedencia de interponer recurso de reposición en contra de la resolución que denegó la solicitud de la apelante de modificar la resolución que fijó puntos de prueba y abrió un término probatorio”.

En suma, el presente fallo es un nuevo avance en la generación de criterios unificadores en el procedimiento administrativo sancionador y nuevamente se demuestra que la Corte avanza en la generación de una teoría general de la sanción administrativa, que incluye sus aspectos adjetivos procesales.

VI. CONCLUSIONES

Los señalados fallos de la Corte Suprema consolidan un acercamiento de las sanciones administrativas con el derecho administrativo. Así, lentamente nos

alejamos de exámenes del derecho administrativo sancionador centrados en la aplicación matizada de los principios del derecho penal, y, en especial, en una reproducción íntegra del principio del debido proceso del artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental a todo procedimiento sancionador.

Respecto al debido proceso, cabe señalar que una parte de la doctrina considera que el debido proceso administrativo surge de lo dispuesto en el artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental, en tanto se extiende a todo tipo de órganos, incluso los administrativos, sobre todo en aquellos casos en se ejerzan potestades cuasijurisdiccionales, por ejemplo, en relación a la aplicación de sanciones administrativas. A su vez, esta postura ha entendido que la exigencia de justicia y racionalidad de los procedimientos comprende a los procedimientos administrativos dirigidos por órganos administrativos, en virtud del principio de efecto de irradiación de la Constitución¹⁸.

Desde otra perspectiva dogmática, y que compartimos, se ha rechazado la extensión del derecho fundamental al debido proceso a los procedimientos administrativos, en los términos del artículo 19 N° 3, apelando al menos a dos razones. En primer término, a partir de una lectura histórico-jurídico, es posible señalar que la trasposición del debido proceso al procedimiento administrativo se ha debido a una utilización laxa del concepto de “órganos que ejercen jurisdicción” a las agencias administrativas que no se corresponde con nuestra tradición jurídica, sino a las formulaciones anglosajonas del debido proceso. En segundo lugar, la exigencia de debido proceso contenida en el artículo 19 N° 3 de la Constitución y que comprende como una de sus garantías la existencia de un órgano imparcial e independiente, sólo se cumplen respecto de los órganos jurisdiccionales y no de los administrativos, los cuales, al impulsar estos procedimientos, son juez y parte en el conocimiento de un asunto¹⁹. Finalmente, cabe señalar que en aquellos casos en los cuales la administración aplica sanciones, no lo hace a propósito de una supuesta facultad jurisdiccional, sino como la realización de una potestad administrativa de ordenación de la sociedad para el cumplimiento de las facultades públicas que le atribuyen la Constitución y la ley.

Así, para los profesores Bordalí y Ferrada, en el derecho chileno la exigencia de debido proceso que guía y regula la actuación de los órganos administrativos, así como

¹⁸ EVANS, Enrique (2004), p. 319. *Una revisión extensa de esta materia sobre las garantías específicas que comprenden los derechos al debido proceso y de la tutela judicial*: GARCÍA, Gonzalo y CONTRERAS, Pablo (2013), pp. 229 y ss.

¹⁹ BORDALÍ, Andrés y FERRADA, Juan Carlos (2008), pp. 10 y ss.

sus reglas procedimentales, encuentra su fundamento en el derecho fundamental de la Constitución y en las reglas legales de contradictoriedad, imparcialidad y de motivación, previstas específicamente en la Carta Fundamental o en la ley N° 18.575:

“[...] podría fácilmente derivar el derecho a ser oído por la administración y de obtener una decisión administrativa fundamentada, pudiendo extraerse de los segundos, el derecho a presentar alegaciones, el derecho a aportar pruebas, el derecho a tener asistencia letrada, la objetividad de la actuación administrativa y la exigencia de la motivación de las resoluciones²⁰”.

De conformidad con lo señalado, consideramos que los presentes fallos que analizan los procedimientos administrativos sancionadores no deben recurrir a la norma del artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental, para asegurar el cumplimiento del debido proceso en la administración pública.

En efecto, dichos elementos y toda interdicción a la arbitrariedad se encuentran del análisis hermenéutico de tres normas básicas constitucionales. Por un lado, que ninguna actuación pública o legal debe afectar los derechos en su esencia, conforme lo dispuesto en el artículo 19 N° 26 de la Constitución.

Por otro lado, que los procedimientos administrativos deben ser fijados por ley, según lo señalado en el artículo 63 N° 18 de la Carta Fundamental. Lo anterior aduce que toda potestad pública que se ejerza por la autoridad debe seguir la forma procedimental, general o especial que ha dispuesto el legislador.

Finalmente, todos los actos administrativos que se dicten en un procedimiento administrativo tienen que dar cumplimiento a los elementos que exige el principio de juridicidad, que ha sido desarrollado con anterioridad.

En suma, la actual jurisprudencia nos permite avanzar de simples afirmaciones a “principios generales” del derecho penal y constitucional en el derecho administrativo sancionador, al derecho estricto y legislado que debe guiar a las actuaciones administrativas, que son sus normas especiales o su derecho supletorio por excelencia, que es la Ley N° 19.880, que establece las Bases del Procedimiento Administrativo, y la Ley N° 18.575, que establece las Bases Generales de la Administración del Estado.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN, Lucía (2007): *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, (España, Thomson Civitas).

²⁰ Ibídem, p. 15.

- BORDALÍ, Andrés y FERRADA, Juan Carlos, (2008): “El derecho fundamental a la tutela judicial del ciudadano frente a la administración de Estado” en: *Revista de Derecho Administrativo*, (Nº 2, 2008).
- CORDERO VEGA, Luis (2015): *Lecciones de Derecho Administrativo*, (Santiago, Thomson Reuters).
- DROMI, José (1985): *El acto administrativo*, (Madrid, Estudios de Derecho Público).
- EVANS, Enrique (2004): *Los derechos constitucionales*, (Santiago, Editorial Jurídica).
- GARCÍA, Gonzalo y CONTRERAS, Pablo (2013): “El Derecho a la tutela judicial y al debido proceso en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional chileno” en *Estudios Constitucionales*, (Año 11, Nº 2).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2005): *Curso de Derecho Administrativo, Tomo I*, (Madrid, Thomson Civitas).
- LETELIER, Raúl (2015): “La ejecutoriedad de las sanciones administrativas, a propósito de la sentencia de la Corte Suprema en el ‘Caso Mackena’”, en *Anuario de Derecho Público 2015*, Universidad Diego de Portales.
- OSORIO, Cristóbal (2016): *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador*, (Santiago, Editorial Thomson Reuters).
- SILVA CIMMA, Enrique (1995): *Derecho administrativo chileno y comparado, actos, contratos y bienes*, (Santiago, Editorial Jurídica).
- ZÚÑIGA, Francisco (2015): “El retorno a lo administrativo: comentario a la sentencia rol Nº 1079-2014 de la Corte Suprema” en *Estudios Constitucionales* (vol.13, Nº 1).

VIII. NORMAS JURÍDICAS CITADAS

- Constitución Política de la República. *Diario Oficial*, 22 de septiembre de 2005.
- Ley Nº 19.880, establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado. *Diario Oficial*, 19 de mayo de 2003.
- Ley Nº 19.913, crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos. *Diario Oficial*, 18 de diciembre de 2003.
- Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.