



Tesina de pregrado Escuela de Derecho Universidad de Valparaíso

El principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador

Autores: Daniel Tapia Olivares

Raúl Martínez Cofré

Profesor Guía:

Dr. Juan Carlos Ferrada Bórquez

Diciembre, 2023

Resumen	3
I. Introducción	4
II. Principio de legalidad	5
1. Principio de legalidad general.	5
2. Principio de legalidad en el derecho penal.	6
2.1. Legalidad como irretroactividad.	7
2.2. Legalidad como reserva legal.	8
2.3. Legalidad como tipicidad.	8
3. Principio de legalidad en el derecho administrativo.	9
3.1 Alcance general.	10
3.2 Sometimiento pleno a Ley y Derecho.	11
3.3. Principio de legalidad como autorización previa.	11
3.4. Verdadera juridicidad.	12
4. Principio de legalidad en el Derecho Administrativo Sancionador	13
4.1 Principio de Legalidad en el Derecho Administrativo Sancionador Chileno.	13
4.2 La influencia española en el Derecho Administrativo Sancionador Chileno	15
4.3. Reserva legal: absoluta o relativa.	18
4.4 Características del principio de legalidad.	19
III. Principio de legalidad del DAS en jurisprudencia judicial y administrativa.	20
1. Tribunal Constitucional.	20
2. Corte suprema.	22
3. Tribunales ambientales.	26
4. Tribunal Tributario y Aduanero.	28
5. Juzgados laborales.	30
6. Dictámenes de Contraloría.	31
IV. El principio de legalidad en la normativa de sectores regulados.	32
1. Derecho Medio Ambiental.	32
2. Derecho laboral.	33
3. Derecho tributario.	34
4. Sectores económicos regulados.	35
V. El principio de legalidad en el DAS chileno.	36
1. La reserva legal mínima en el DAS.	36
2. Un único principio de legalidad, distinta intensidad en la reserva.	37
3. Las variables o elementos que influyen en la intensidad de la reserva legal del DAS.	39
VI. Conclusiones.	40
Bibliografía.	42

Tabla de Abreviaturas

Abreviatura	Significado
CA	Corte de Apelaciones
CGR	Contraloría General de la República
CPR	Constitución Política de la República
CS	Corte Suprema
DAS	Derecho Administrativo Sancionador
ECS	Excelentísima Corte Suprema
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Tribunal Constitucional Español
TSE	Tribunal Supremo Español

Resumen

El presente trabajo busca identificar las características del principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador chileno. La discusión respecto al contenido de este principio es relevante pues en diversos sectores regulados se aplican sanciones que se encuentran en reglamentos. El análisis doctrinario y jurisprudencial del Tribunal Constitucional, de la Corte Suprema y de diversos sectores regulados permite identificar las diversas interpretaciones del principio. Existen dos tesis importantes en esta discusión, la aplicación de la concepción penalista, que exige una reserva legal total, y la segunda tesis, que permite la colaboración entre la ley y el reglamento de ejecución para establecer las sanciones. El análisis permite determinar, si existe una característica central del principio de legalidad que permita conceptualizarlo y así otorgar certeza jurídica.

Palabras clave: Derecho Administrativo Sancionador, Principio de Legalidad, Sectores Regulados, Ius Puniendi, Reserva Legal.

I. Introducción

Existen en Chile actualmente diversas interpretaciones del principio de legalidad a la hora de su aplicación por los diversos operadores jurídicos en el derecho administrativo sancionador. Doctrinal y jurisprudencialmente son distintas las posturas en este sentido, acercándose o alejándose de la concepción penalista del principio señalado, o de plano concibiendo al derecho administrativo sancionador una naturaleza administrativa, no fundada en el llamado “*ius puniendi*” estatal, y, por tanto, el principio de legalidad, no respondería a sus condiciones penales tradicionales.

Por tanto, teniendo como objetivo, dar claridad acerca de la naturaleza y principalmente de las reales características del principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador, se hará primeramente un análisis de las distintas concepciones del principio de legalidad por la doctrina, revisando entonces dicho principio en su perspectiva más general, entendido como natural para el funcionamiento de estado de derecho, luego se verá en su faz penal, concepción más tradicional y ordinaria a la hora de buscar criterios de aplicación del principio. Se analizará también en su esfera administrativa, para así dar paso a señalar qué ha dicho la doctrina sobre el principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador chileno.

Completado lo anterior, se procederá a hacer una revisión de qué es lo que nuestros tribunales han entendido a la hora de razonar y aplicar el principio de legalidad en el Derecho Administrativo Sancionador. Así, se revisará jurisprudencia judicial de diversos tribunales especiales, sobre sectores regulados por el derecho administrativo, así como también, se dará cuenta de que su interpretación reside en nuestra Excelentísima Corte Suprema y en el Tribunal Constitucional. Sin dejar de lado, que, en este mismo capítulo, se verá de igual manera, jurisprudencia administrativa, específicamente desde la Contraloría General de la República.

Revisado lo anterior, haciendo un estudio ontológico de la cuestión, se revisarán diversos sectores regulados por el derecho administrativo, y se señalará, según lo visto en las normas sancionatorias de la materia, las características que se denotan, y no queriendo adelantar, no será unánime, por lo que será interesante a la hora de dar un correcto esbozo del principio de legalidad en el administrativo sancionador.

Y en la parte final de esta obra, habiendo hecho un completo y recabado análisis de las fuentes para interpretar el principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador, se tomará

una postura específica, la cual fundadamente se señalará como la idónea para explicar cómo funciona este principio en la materia, y como es que se logra congeniar las diversas realidades que existen en la actividad sancionadora de la Administración.

II. Principio de legalidad

El objetivo de este capítulo tiene por fin identificar en la doctrina los elementos o caracteres más relevantes del principio de legalidad en sus diferentes manifestaciones, verbigracia: el principio de legalidad en general, en el derecho penal, en el derecho administrativo y en el derecho administrativo sancionador. Este ejercicio sirve para distinguir cuáles de estas características le son propias o pueden ser consideradas como homologables al principio de legalidad del derecho administrativo sancionador.

1. Principio de legalidad general.

El principio de legalidad se entiende como aquel principio que sustenta el Estado de derecho, en virtud del cual los poderes públicos están sometidos a la ley y al derecho (RAE, s.f). Para entender la necesidad de un principio de legalidad en el derecho debemos hacer la siguiente reflexión, en el vivir cotidiano, siempre esperamos que las cosas que suceden naturalmente, sigan sucediendo naturalmente, por ejemplo, cuando hemos colocado nuestro libro favorito en el buró junto a nuestra cama, esperamos sin siquiera pensarlo encontrarlo ahí mismo al día siguiente, en el mismo estado de reposo. Este es el principio de legalidad natural; la ley rige al acontecimiento, el acontecimiento se sujeta a la ley y nunca esperamos que el acontecimiento viole la ley; esto sería antinatural. “Ahora bien, en el mundo del derecho no ocurre lo mismo, pues la relación de causalidad que existe en el mundo natural no existe en el derecho. Lo que existe en el derecho es una relación de imputación, una conexión entre el acto y su consecuencia, porque el mundo del derecho es un deber ser.” (Islas, 2009). En consecuencia, es relevante entender cómo se configura este principio en el derecho, pues para descubrir cual es este “deber ser”, se debe hacer un análisis de lo que supone este concepto.

Así, existe más de una forma de entender el contenido del principio de legalidad, Pérez Portilla (2005) indica que el principio de legalidad se trata de un solo nombre para tres principios, los cuales pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1.1) Principio de preferencia de ley: es inválido todo acto de los poderes públicos que esté en contraste con la ley.

1.2) Principio de legalidad en sentido formal: es inválido todo acto de los poderes públicos que no esté expresamente autorizado por la ley.

1.3) Principio de legalidad en sentido sustancial: es constitucionalmente ilegítima toda ley que confiera un poder sin regularlo completamente.

Por otro lado, Cazor (2007, pp.91-96) señala que el principio de legalidad “debe entenderse la vinculación de los diferentes poderes del Estado a la ley; a esa ley que ha sido elaborada por la representación popular asentada en el Parlamento. Sólo en su referencia a dicha norma encuentran, pues, tales poderes la condición -entendida aquí, en su doble acepción, a la vez como "fundamento" y como "condicionamiento"- de su capacidad de actuar.

De este modo, el principio de legalidad es, al mismo tiempo: 1) un principio de legitimidad, en cuanto que su actuación queda apoyada así en un Derecho democráticamente consentido, y 2) un principio de limitación formal o jurídica, en cuanto que su actividad halla en dicho Derecho la frontera del obrar legítimo". Por lo tanto, en el primer caso estamos hablando del criterio de vinculación positiva y en el segundo sobre la vinculación negativa”

En suma, el principio de legalidad supone que los poderes públicos encuentran su legitimidad en la sujeción irrestricta a la legalidad, pues su actuar queda bajo normas que han emanado de un órgano elegido democráticamente. Además, el principio de legalidad supone limitaciones formales para la actuación de los Poderes del Estado, pues no pueden ir en contra de la ley y no pueden atribuirse potestades que la ley no les haya conferido expresamente. Si existe una ley que confiera un poder sin regularlo completamente, es decir, crea un poder indeterminado, esta ley sería inconstitucional, pues si existiesen leyes que confieren poderes indeterminados, no existiría realmente un límite para las actuaciones de los Poderes públicos, y no tendría sentido exigir el apego a la legalidad.

2. Principio de legalidad en el derecho penal.

El principio de legalidad penal surgió como una necesidad de las Revoluciones Liberales con el objetivo de limitar el ejercicio soberano del *ius puniendi*. Desde entonces, se ha consagrado como uno de los principales pilares del Derecho Penal moderno, en particular, y del Estado de

Derecho, en general: estos dos últimos no pueden existir sin la presencia del primero (Ayala, 2018, p.17).

El principio de legalidad en el ámbito penal, es un principio según el cual un comportamiento humano no debe ser considerado delito ni se le debe aplicar sanción alguna sin que una ley anteriormente señale esa conducta como delito y señale la sanción o pena respectiva, lo que se puede resumir en la fórmula más clásica “*Nullum crimen, nulla poena sine lege*” de Feuerbach (1801, p.20). En otras palabras: “por mucho que una conducta sea en alto grado socialmente nociva y reveladora de necesidad de pena, el Estado sólo podrá tomarla como motivo de sanciones jurídico penales si antes lo ha advertido expresamente en la ley” (Roxin, 1997, p.137).

Esta es una medida de protección ante las personas bajo el imperio del derecho, porque a estas se les protege con el derecho penal, pero también se les debe proteger del derecho penal, se les deben imponer límites a la potestad sancionadora estatal, para proteger al ciudadano de posibles medidas arbitrarias y/o excesivas de parte del estado (Roxin, 1997, p.137).

Volviendo, lo hablado del principio de legalidad no es suficiente, pues, este se debe completar con otras cuatro prohibiciones, dos correspondientes dirigidas al juez: prohibición de analogía y prohibición de aplicar la costumbre como fuente para fundamentar o agravar la pena (*nullum crimen, nulla poena sine lege stricta et scripta*); y al legislador: prohibición de retroactividad y prohibición de leyes indeterminadas e imprecisas (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia et certa*) (Roxin, 1997, p.140), aunque por ejemplo *Maurach* solo reconoce las tres primeras, dejando fuera la prohibición de leyes indeterminadas e imprecisas o también llamada *lex certa* (1962, p.100).

2.1. Legalidad como irretroactividad.

Nullum crimen poena sine lege praevia. Esta prohibición hacia la retroactividad, impide que una acción que antes de su cometido era impune, puede luego de haberse realizado, o sea por una ley posterior, ser considerada y más aún sancionarse como delito, además también de limitar la agravación de la pena de un delito anterior a esta ley agravatoria y que por tanto perjudicaría al sancionado (Jescheck, 1993, p.147).

Así el ordenamiento penal debe sujetarse a ciertos límites, debe sancionar conductas determinadas con anterioridad, o sea, que se encuentre vigente antes de cometido el hecho punible. Que la ley haya cumplido con todos los trámites necesarios para que sea una norma

válida, con el fin de que no se creen normas *ad hoc* para así penar conductas específicas y ya producidas (Godoy y Fortt, 2004, p.22).

Positivizado en el derecho nacional, en los artículos 19 n°3 inciso 8 de la CPR, nos señala: “*Ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración...*”, y en el artículo 18 del Código Penal: “*Ningún delito se castigará con otra pena que la que le señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración*”.

Pero este principio cuenta con una salvedad, la que corresponde a aquellos casos en donde se sentenció a una persona por un delito con determinada pena, pero luego, se promulga una ley beneficiosa, o sea, que le hace menos gravosa la condena o lo exime de tal, en este caso sí podrá hacerse efectivo el efecto retroactivo de la ley penal, así es como lo mencionan el inciso 7° del artículo 19 n°3 de la CPR, y el 18 del Código Penal.

En cuanto al respeto por este principio por parte de la jurisprudencia, es unánime su irrestricta observancia¹.

2.2. Legalidad como reserva legal.

Nullum crimen poena sine lege scripta. Aquí se limita al juez a solo poder resolver los asuntos sometidos a su conocimiento con las leyes penales vigentes, dejando estrictamente fuera el uso del derecho consuetudinario u otras fuentes infralegales (Cury, 2005, pp.167-168).

2.3. Legalidad como tipicidad.

Nullum crimen poena sine lege stricta. Esta es la prohibición de crear delitos mediante analogía. Analogía la definiremos como “en la decisión de un caso penal no contenido por la ley, argumentando con el espíritu latente de ésta, a base de la semejanza del caso planteado con otro que la ley ha definido o enunciado en su texto y, en los casos más extremos, acudiendo a los fundamentos del orden jurídico, tomados en su conjunto. Mediante el procedimiento analógico se trata de determinar una voluntad no existente en las leyes que el propio legislador hubiese manifestado si hubiera podido tener en cuenta la situación que el juez debe juzgar” (Jiménez de Asúa, 1954, pp.132-133).

¹ V. gr. SCS rol: 710/2008, de 6 de mayo de 2008.

Nullum crimen poena sine lege certa. Se exige que la norma esté lo más detallada posible, se le exige a la ley penal un máximo de determinación, se debe evitar el uso de conceptos indeterminados e imponer consecuencias jurídicas inequívocas (Jescheck, 1993, p.122).

El principio de legalidad como tipicidad, requiere de una norma primaria suficientemente descrita, tal como señala la Carta Magna en su artículo 19 N°3², es decir, se necesita que la conducta que se sanciona esté claramente descrita en la ley, pero no es necesario que sea de modo acabado, perfecto, de tal manera que se baste a sí misma, incluso en todos sus aspectos especiales.

Existe en materia penal, la salvedad de las leyes penales en blanco, las cuales permiten una atenuación a este principio de legalidad entendido como tipicidad, las cuales refieren a aquellas que permiten la determinación de una materia a una norma de rango inferior a la legal, siendo estas no permitidas sino es hacia un DFL, en donde el núcleo de la conducta esté en la ley, donde solo se debe pormenorizar ciertos conceptos de la acción en particular (Matus y Ramírez, 2019, pp.83-84)³, así con esto último, no cayendo en contradicción con el principio de legalidad en relación a la reserva legal, en cuanto a que solo la ley puede contener infracciones penales, y no una norma de rango inferior. Aquí se da una salvedad, pero “a medias”, dado que el núcleo de la acción y sanción debe estar en una ley como tal.

3. Principio de legalidad en el derecho administrativo.

En rasgo generales, el principio de legalidad impone a la administración un deber de actuar bajo sujeción del ordenamiento jurídico, en otras palabras, “(...) el principio de legalidad dispone de una actuación de los órganos del estado conforme al ordenamiento jurídico. Es decir, que la sentencia del juez esté ajustada a derecho, que el acto administrativo esté ajustado al ordenamiento en su conjunto y que la ley se ajuste a la Constitución” (Bermúdez, 2008, p.274.).

² CPR art.19 N°3 inc.9 “Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella”.

³ Véase STC Rol: 781/2007 de 27 de septiembre de 2007, considerando 8°:

“Que siguiendo las líneas jurisprudenciales establecidas en las sentencias roles N°s 24 y 468, cabe señalar que la confrontación abstracta entre la disposición constitucional que establece el principio de legalidad de la norma penal en el artículo 19, N° 3, inciso final, del Código Político, con las denominadas leyes penales en blanco, admite distinciones y matices, parámetro bajo el cual se toleran aquellas que contengan una remisión expresa de la ley a las normas reglamentarias, aun cuando dicha norma de complemento no sea originada en el proceso legislativo, y siempre que sea la norma de rango legal la que describa el núcleo central de la conducta punible”.

“El principio de juridicidad (o legalidad) no expresa otra cosa que la idea de una limitación jurídica del poder público, entendido el término limitación en un sentido amplio. Se trata de una concreción del principio del Estado de Derecho, que exige la limitación jurídica del poder del Estado, exigencia llevada a sus últimas consecuencias con la sujeción del propio legislador a la Constitución. El principio de juridicidad impone, por tanto, la existencia de normas jurídicas que vinculan a la Administración cuando actúa y que de este modo la someten a Derecho” (De Otto, 1988, 157).

En otras palabras, el principio de legalidad impone que no pueda la administración respaldarse de potestades “naturales”, sino que todas sus potestades están subordinadas al bien común, más aún, sabiendo que la administración es la cara visible del estado ante la ciudadanía (Camacho, 2008, p.247).

3.1 Alcance general.

Positivamente, podemos reconocer este principio en el derecho nacional, como lo es en el inciso 1 del artículo 6 de la CPR: “Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República (...)” el cual somete a los órganos de la administración a ella misma.

Pero dada la normativa anterior, se nos presenta un problema, el legislador reguló el principio de legalidad, entregando una sujeción a la Ley y el Derecho, pero el cual da un conflicto interpretativo en cuanto al concepto de “sujeción a la ley” en referencia a su alcance general como límite:

En cuanto a la “sujeción a la Ley”, esta se puede interpretar de dos formas distintas, en tanto las acciones que realizan los sujetos de Derecho, la primera, como fundamento previo y necesario para realizar la conducta, y que solo se podrá realizar válidamente en la medida que la norma lo permita, es decir, si la norma no lo expresa, la acción no está permitida, esta vinculación positiva, la cual se puede enarbolar en “*quae non sunt permissa, prohibita intelliguntur*”, que quiere decir, lo que no está permitido, está prohibido. La segunda interpretación, es aquella en la cual la norma es un mero límite para la acción del sujeto, donde podría actuar de tal forma sin una previa habilitación normativa, solo no contradiciendo la norma, pues, lo que no está prohibido, está permitido, latinamente “*permissum videtur id omne quod non phobitur, quae non sunt prohibita, permissae intelliguntur*” (Cordero, 2023, pp. 73-74), siendo en Chile, la que predomina la primera.

3.2 Sometimiento pleno a Ley y Derecho.

Una segunda, más que discusión interpretativa, es un doble contenido, es aquella referida al “sometimiento a Ley y al Derecho” como se dijo antes, aquí podemos referir a que el legislador reguló el principio de juridicidad y no el de legalidad para la Administración, esto, en conjunto con el artículo de la Constitución ya citado, y el artículo 2 de la LBGAE: “Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes”, entonces así, se puede interpretar esta extensión del derecho de dos formas:

La primera es aquella en que los órganos de la administración deben regirse al llamado bloque de legalidad (Hauriou, 1921, pp.51-52), es decir, al total del ordenamiento jurídico, debe respetar las leyes, Constitución, DFL, DL, Tratados, y también sus propios reglamentos.

La segunda es aquella, la cual mandata a la administración a una irrestricta fundamentación de sus actos en el derecho, la plena juridicidad de la acción administrativa, en otras palabras, la administración no puede ausentarse de basar su actividad en las normas del ordenamiento jurídico, incluso donde no exista norma jurídica escrita, se deberán revisar los principios generales del derecho (Cordero, 2023, p.75).

3.3. Principio de legalidad como autorización previa.

Es justamente donde yace el *quid* del principio de legalidad, el que tenga este carácter de norma habilitante para la realización de los actos de los órganos de la Administración, donde no se concibe un auto apoderamiento de facultades, ni autorizaciones generales o en blanco, las potestades de la Administración deben estar específicamente señaladas por la norma, solo dejando el respectivo espacio para la discrecionalidad administrativa razonable (Bermúdez, 2011, pp.65-66).

Como dijimos, este es el corazón del principio de legalidad administrativa, la sumisión de la Administración al ordenamiento jurídico, es decir, todo actuar de la administración debe estar previamente regulado por el derecho, dando así una autorización a su actuar.

En este punto, en la materia, se habla del fenómeno de la habilitación, con el cual hablaremos de una atribución inicial de poder, esto porque, es sabido que la administración funda bastante de su actuar en la potestad reglamentaria, y bien sabemos que esta no es ley, lo cual revisaremos más adelante, pero en este sentido, vemos que la ley sirve a los órganos de la Administración, les

entrega potestades, atribuciones concretas y tasadas, es decir, no indeterminadamente, basado en el principio de mensurabilidad (Oelckers, 1977, pp.123-124).

Ya con lo revisado anteriormente, se llega a la conclusión que este principio de legalidad como autorización previa, se ve matizado en esta área del derecho, el derecho administrativo, por la naturaleza de este, una necesaria relación con la potestad reglamentaria, es por tanto, en cuanto a legalidad formal, estricta, se asuma este rol primero, esta habilitación previa, en el cual se le entregue a la Administración potestades para crear su funcionamiento y ejecución, siempre con respaldo en la ley, pero que al final, en la actuación de la administración, previamente a ese acto, deba existir una norma, ya sea legal o no, es decir, del ordenamiento jurídico, que la respalde, y funde ese actuar.

3.4. Verdadera juridicidad.

Un punto muy importante a destacar en este principio de legalidad administrativa, es justamente aquello, que sea de legalidad. Puesto que nuestra Carta Magna dispone en sus artículos 6 y 7 respectivamente:

“Artículo 6º.- Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República.

Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.

La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley.

Artículo 7º.- Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.”

Uno de los precursores de este principio, no es sino el profesor Soto Kloss, quien lo define como: “la sujeción integral a Derecho de los órganos del Estado tanto en su ser como en su

obrar” (1996, p. 24.). Es así como podemos ir delineando este verdadero principio de juridicidad, como una concepción más amplia de este principio de legalidad, el cual no le entrega la fundamentación de la Administración y sus actos estrictamente a la ley, si no, ahora a un conjunto normativo.

En este sentido, José Reyes Riveros nos señala: “El vocablo legalidad conduce a la Ley -quizá sobre la base de la concepción primera del Estado de Derecho-, y en verdad, la sumisión del Estado no es solo a la ley, sino al Derecho que comprende diferentes órdenes jurídicos, involucra la supremacía normativa y especialmente constitucional y todavía los principios generales del Derecho, lo que además armoniza con la concepción del Estado Constitucional y Social de Derecho” (1998, p.85).

En general para definir este principio, citamos al profesor Cazor: “El principio de juridicidad es un concepto que determina las relaciones entre el Derecho y los poderes públicos, de tal forma que toda actuación de los poderes constituidos supone la existencia de normas jurídicas que los vinculan cuando actúan y de esta forma los someten al Derecho. En este sentido, “debe de ponerse de relieve que el principio de juridicidad expresa siempre y necesariamente una “vinculación positiva”, y no simplemente negativa, de la Administración al ordenamiento”³” (Cazor y Pfeffer, 2009, p. 194).

Quisimos dar estas definiciones, pues, dado lo investigado y demostrado anteriormente, creemos que es imperturbable la aceptación de esta verdadera juridicidad administrativa, pues vemos que se debe abarcar a la Administración en su conjunto, dando así, una habilitación a toda la administración, lo cual es una labor en simples palabras para la ley, imposible, sumado, a que en el caso chileno, funciona como autorización previa y no al revés, y todo esto avalado, por la norma fundamental de nuestra Constitución.

4. Principio de legalidad en el Derecho Administrativo Sancionador

4.1 Principio de Legalidad en el Derecho Administrativo Sancionador Chileno.

El Derecho Administrativo Sancionador (en adelante DAS) tiene un breve y relativamente reciente desarrollo doctrinario y jurisprudencial en nuestro país.

Asimismo, es joven la discusión respecto a los principios que lo conforman. En un comienzo la discusión más relevante del DAS se focalizó en la naturaleza de la aplicación de la sanción administrativa, lo que se discutía era su naturaleza jurisdiccional.

Con el tiempo se constató que diversas normas otorgaban potestades sancionadoras a los órganos de la administración, por lo que el debate público cambió y comenzó a girar en torno a si es que la sanción administrativa proviene del denominado *ius puniendi* estatal, y si le son aplicables los mismos principios o garantías (Cordero Vega, 2020, pp.95-99).

El debate lo zanjó inicialmente la jurisprudencia, al “trasplantar al orden sancionador administrativo todas las garantías procesales (racional y justo procedimiento previo, presunción de inocencia, audiencia, etc.) y principios (tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad, etc.) propios del derecho penal. Una demostración de aquello, según indica Cordero Vega “en la decisión del Tribunal Constitucional de 1996, a propósito del proyecto de ley que modifica la Ley de Caza (Cordero Vega, 2020). En este caso, este Excmo. Tribunal declaró que “... los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del *ius puniendi* propio del Estado”” (Cordero Vega, 2020).

Además, la referida sentencia, se indica que “La legalidad se cumple con la previsión de los delitos e infracciones y de las sanciones en la ley, pero la tipicidad requiere de algo más, que es la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad, junto a la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta;”.

Entonces, existe una diferencia conceptual clara entre el principio de legalidad y el de tipicidad, lo que es relevante pues en base a lo que se indica en esta sentencia se puede afirmar que el principio de legalidad se cumple únicamente con la previsión de delitos, infracciones y sanciones que dispone la ley, pero no es necesaria la “precisa definición de la conducta”, pues este elemento pertenece a la tipicidad, y se entiende en la misma sentencia que la tipicidad es un modo de realización de la legalidad, pero son conceptos diferentes.

4.2 La influencia española en el Derecho Administrativo Sancionador Chileno

Con la dictación de la sentencia Rol N°244 por el Tribunal Constitucional, el profesor Cordero Quinzacara indica que nuestro Tribunal hace suya la doctrina y jurisprudencia española sobre la materia, que se construye sobre la base de la teoría del poder punitivo único del Estado, formulada por el Tribunal Supremo español (de ahora en adelante TSE) en 1972 y respaldada tempranamente por el Tribunal Constitucional Español (de ahora en adelante TCE) a partir de 1981 en los siguientes términos: “[...] los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho administrativo sancionador, dado que ambas son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (artículo 25, principio de legalidad) y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo [...]” (Cordero Quinzacara, 2014, pp. 404-405).

El profesor Cordero Quinzacara explica que, si bien existe una influencia en nuestro Tribunal por su símil español, también existen diferencias entre la doctrina española y la doctrina chilena. La gran diferencia es que el TSE se refiere a los “principios inspiradores del orden penal”, mientras que el TC Chileno restringe a los principios contemplados en la Constitución Política de la República, toda vez que el TC buscaba resolver el problema de constitucionalidad, esto es, la compatibilidad entre el texto de la Constitución y lo establecido por una ley que contempla el ejercicio de poderes sancionadores por parte de la Administración, y en este caso no existe un cuestionamiento a la constitucionalidad de las sanciones administrativas, si no que se entiende que están establecidas y se trata de determinar el régimen jurídico constitucional que les resulta aplicable (Cordero Quinzacara, 2014, p.406).

No obstante, el mismo Tribunal Constitucional en la sentencia Rol N°480/2006 introdujo un cierto giro en su jurisprudencia en cuanto a la sujeción del derecho administrativo sancionador al principio de legalidad indicando que este se debe aplicar con “matices”⁴. Esta forma de aplicación, matizada del derecho penal al derecho administrativo sancionador, significa que los principios de la Constitución política de la República que disciplinan el poder punitivo del Estado son aplicables de forma menos estricta que en el ámbito penal (Cordero Quinzacara, 2014, p.406).

⁴ STC Rol N°480/2006, de fecha 13 de abril de 2006.

En el derecho español, Alejandro Huergo señala que las matizaciones a las que hace referencia el Tribunal Constitucional Español dejan a los administrados en una incerteza respecto del régimen jurídico que debe aplicarse cuando son sometidos a la potestad sancionadora. Este problema se agrava desde que se renuncia a establecer una distinción sustantiva o cualitativa entre lo penal y lo administrativo sancionador, pues “si se distinguieran ambos campos sería posible delimitar las garantías penales que deben considerarse un núcleo central indisponible, al ser consustanciales al concepto de sanción, y cuáles de las garantías penales pueden ser relativizadas en el ámbito administrativo en razón del criterio delimitador de ambos derechos” (Huergo Loras, 2007, pp.42-43).

En este contexto, respecto del principio de legalidad Huergo (2007) indica que el principio de legalidad en materia sancionadora administrativa debe ser más próximo a su versión de legalidad penal que del principio de legalidad administrativa.

En este sentido, una vez identificada la diferencia entre el principio de legalidad sancionador y el genérico de la actividad administrativa, parece claro que la admisión y límites de la colaboración reglamentaria tendrán que regirse por las reglas aplicables a las penas, que son las que limitan el recurso a la técnica de las leyes penales en blanco.

No existe ninguna razón para que la colaboración reglamentaria en materia de sanciones administrativas se rija por las normas sobre reserva de ley administrativa y no por las que se aplican a las normas penales en blanco. Sin embargo, la línea seguida por el TC Español desde su Sentencia 42/1987 ha sido la de separar la reserva de Ley en materia sancionadora administrativa de la reserva de Ley penal y asimilar al principio de legalidad y al ámbito normal de la reserva de Ley en relación con otras formas de actividad administrativa” (Huergo Loras, 2007, 368-369).

La forma en la que se realiza la remisión normativa en el derecho administrativo sancionador, es del todo relevante pues, esta puede realizarse a través de las normas generales sobre reserva de ley administrativa o por la llamada ley penal en blanco.

Por lo tanto, es pertinente revisar el contenido de la sentencia anteriormente mencionada Rol N°480/2006 del Tribunal Constitucional, para determinar cuál es el tipo de remisión normativa que es válida en el DAS chileno.

La sentencia entiende que la actividad sancionadora de la administración admite la colaboración de la ley con la potestad reglamentaria⁵, en su considerando décimo tercero, afirma que una materia que está regida por el principio de legalidad no equivale a excluir la potestad reglamentaria de ejecución. La potestad reglamentaria de ejecución, está permitida en razón de la conveniencia para la ejecución de una materia reservada al dominio legal, luego en su considerando décimo octavo: “Que, en consecuencia, ha de concluirse que el principio de legalidad no excluye la colaboración de la potestad reglamentaria de ejecución, salvo en aquellos casos en que la propia Constitución ha reservado a la ley y sólo a ella disponer en todos sus detalles en una determinada materia, que no es el caso que se examina en estos autos. Lo anterior no dilucida la extensión de la reserva legal; esto es, no determina cuanto de la regulación puede entregar la ley a la potestad reglamentaria, lo que exige, en cada caso, revisar el sentido y alcance con que el constituyente ha establecido la reserva legal en la determinada materia...”.

Finalmente, el considerando Vigésimo Primero. “(...)En virtud de esos principios y conforme a las reglas ya analizadas, la Constitución reserva a la ley, manifestación de la voluntad soberana y norma con la máxima publicidad, el establecimiento sustantivo de los deberes y de las sanciones que puedan imputarse a su incumplimiento. Al mismo tiempo, y dentro de los límites constitucionales y legales, faculta a la administración para dictar las normas reglamentarias que juzgue convenientes para la ejecución de los deberes legales”

Por lo tanto, nuestro TC, al no exigir ninguno de los requisitos de la ley penal en Blanco que plantea Huergo (2007), es posible afirmar que adhiere a la teoría de la aplicación de los principios propios de la remisión normativa general. La argumentación del tribunal se preocupa de especificar lo que la ley debe regular, esto es, lo esencial de los deberes y de las sanciones, toda vez que los reglamentos de ejecución sirven de complementación en cuanto a los deberes legales se refiere, nunca se plantea las exigencias de la ley penal en blanco, que exige un reenvío normativo expreso y que el reenvío normativo éste expresamente justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma sancionadora.

Cuando nos referimos a la remisión normativa, debemos entender que esta supone una operación habilitada por ley mediante la cual se delega en la Administración una regulación determinada atribuyendo para ello poderes normativos de los que, sin tal delegación, carecería.

⁵ Es el nombre que utiliza el tercer capítulo de esta sentencia.

(RAE, s.f.)⁶ Ahora bien, habida consideración de que la remisión normativa tiene estrecha relación con la reserva legal, es pertinente referirse en detalle a la reserva legal en el ordenamiento jurídico nacional para entender los límites de la remisión.

4.3. Reserva legal: absoluta o relativa.

Cuando hablamos de reserva de ley o reserva legal, es necesario señalar que, existen dos posiciones diferentes respecto a la potestad reglamentaria en el Tribunal Constitucional que están claramente diferenciadas, una posición sostiene que el reglamento no tiene cabida en la regulación de los derechos, ni siquiera para ejecutar las leyes, es decir, cuando la Constitución entrega al legislador el abordar una materia, excluye por este solo hecho la potestad reglamentaria del Presidente de la República. Esta posición se denomina reserva absoluta de ley (Carmona, 2001, p.29).

La otra posición sostiene que el reglamento es una técnica de colaboración en la ejecución de la ley, existen materias que el legislador no puede abordar por su complejidad, tecnicismo, mutabilidad, etc. En estos casos puede convocar el reglamento, fijándose los parámetros de su intervención. La ley sólo debe limitarse a establecerse las bases esenciales de un ordenamiento jurídico, esta es la posición que se denomina reserva relativa de la ley y es la tesis vigente desde el año 1997 por el TC (Carmona, 2001).

Sobre esto, Rajevic (2014) indica que existe una indeterminación de la reserva legal de ejecución en la Constitución de 1980, y una ambigüedad de la teoría de la reserva legal absoluta y relativa, indica que “nuestro legislador incursiona con una profundidad variable en la regulación de los temas que integran el dominio legal porque nuestra Constitución no deslinda de manera clara el límite entre éste y la potestad reglamentaria de ejecución. La consecuencia es que la frontera de la regulación legal termina siendo definida por el propio legislador que sigue con atención, como es evidente, la jurisprudencia que ha ido señalando el TC especialmente en los requerimientos contra decretos supremos” (Rajevic, 2014).

Comprendiendo que existe esta indeterminación, lo más conveniente, parece ser entender que la tesis de reserva relativa de la ley, que es la tesis vigente, es la correcta, pues es la más flexible en cuanto a las exigencias que se le hacen al contenido de la ley, y como se verá más adelante, es

⁶ RAE, R. A. E.-. (s. f.-b). Remisión normativa. *Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española*. <https://dpej.rae.es/lema/remisi%C3%B3n-normativa>

la que se aplica por nuestros tribunales. Esto significa, en principio, que el reglamento de ejecución puede contener infracciones y sanciones administrativas, al menos, siempre que concurra una justificación como puede ser la complejidad técnica del ámbito sectorial que se busca regular, la diversidad de situaciones a contemplar que requieren detalladas descripciones, la mutabilidad u otros argumentos que supongan que la norma debe profundizar en áreas del conocimiento muy específicas. Sin perjuicio de lo anterior, pueden existir casos en los que no se halle esta justificación, pues tal como indica Rajevic, existe una indeterminación de la reserva legal, y en ciertas materias el legislador es menos exigente.

4.4 Características del principio de legalidad.

Como se mencionó anteriormente, en el análisis de la sentencia rol N°244/1996 se indicaba que el principio de legalidad contaba con dos características: solo la ley puede establecer delitos y sus penas (en este caso infracciones y sanciones), y que en ningún caso el reglamento puede establecer delitos. La sentencia rol N°480/2006 aclara que el principio de legalidad no excluye la colaboración de la potestad reglamentaria de ejecución (salvo en los casos en que la Constitución lo haya reservado expresamente), los reglamentos si pueden establecer deberes administrativos a los administrados.

Así, la teoría anterior ya no puede ser aplicada, por lo tanto, es necesario hacer una reevaluación de cuáles son las características. Tal como indica el profesor Loo (2021) se necesita abandonar la idea de que el principio de legalidad en el DAS se debe tratar como parte de un genérico ius puniendi estatal, se debe analizar su verdadera función, es necesario, por lo tanto, realizar un ejercicio de descubrimiento de sus reales características, reflexionando respecto desde la doctrina, pero con especial atención a su aplicación práctica, es decir, la jurisprudencia.

En virtud de las anteriores reflexiones en torno a la reserva legal absoluta y relativa, podríamos indicar que el principio de legalidad en el DAS tiene como característica que el contenido de la reserva legal es relativo, es decir, existe la posibilidad de que el reglamento de ejecución sólo complemente la ley, pero también es posible que la mayor parte del contenido normativo de las infracciones y sanciones estén establecidas en el reglamento de ejecución, pues no existe un límite claro en la reserva legal y el contenido de la ley, esto depende de cómo entiende por el legislador de la época la materia regulada para aplicar más o menos intensidad en la reserva.

Si revisamos la doctrina española, Nieto (1994, pp. 214-215) indica que el contenido del principio, son dos garantías, una es la ya mencionada reserva legal, y la otra es la tipicidad. Ahora bien, como ya se mencionó, si bien se entiende a la reserva legal como el contenido formal más relevante del principio de legalidad, en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra debilitada por la relativización de su contenido. Respecto de la tipicidad, como ya se mencionó, nuestro TC ha indicado que se entiende la tipicidad como un principio diferente del principio de legalidad, por lo tanto, no sería aplicable esta garantía a este principio.

La *lex previa* indica Nieto (1994, pp.199-200), fue la primera manifestación de la legalidad, y con ello se pretende lograr seguridad jurídica, cuestión imprescindible tanto para el ciudadano como para las instituciones públicas. La ley previa permite al ciudadano saber a qué atenerse en la confianza de que no se le va a castigar por una conducta que de antemano no estuviese calificada como reprochable.

En suma, las características del principio de legalidad en el ordenamiento jurídico nacional pueden reducirse a que 1) debe existir una ley previa; 2) esta ley puede o no complementarse con un reglamento de ejecución para establecer las infracciones y sanciones administrativas.; 3) el contenido de la ley y el reglamento no es excluyente uno del otro, los límites de cada uno son atribuidos por el legislador.

Aceptando esta situación, parece necesario hacer una revisión pormenorizada para entender cómo la jurisprudencia ha interpretado la correcta aplicación de este principio.

III. Principio de legalidad del DAS en jurisprudencia judicial y administrativa.

1. Tribunal Constitucional.

La sentencia Rol N.º 244/1996, indica en su considerando noveno la aplicación por regla general de los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República al derecho administrativo sancionador. Como se mencionó anteriormente, la sentencia en su considerando décimo hace una clara diferenciación entre el principio de legalidad y el de tipicidad, indicando que la legalidad es cumplida con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. Además, se especifica que para respetar la reserva legal se debe cumplir con establecer un núcleo esencial de las conductas que se sancionan, cuestión indelegable, es decir, el reglamento no puede establecer infracciones ni sanciones.

Luego, la sentencia Rol N°480/2006 indica que el principio de legalidad es aplicable a la actividad sancionadora de la Administración, fundado en el *ius puniendi* estatal, solo que en el caso de las sanciones administrativas, estos principios se aplican con matices. No se desarrolla el concepto de matices, ni tampoco se establecen algunas líneas directrices de qué es lo que debe entenderse por los matices, pero según lo comentado en el capítulo anterior, lo razonable es que cuando el TC se refiere a los matices, esté refiriéndose a las variaciones que suceden en cada regulación respecto a la reserva legal o relación ley-reglamento, pues como se verá más adelante cada sector regulado o ámbito sectorial presenta un grado diferente de reserva de ley.

El título del tercer capítulo de esta sentencia se denomina “En la especie, el estatuto jurídico de la actividad sancionadora de la administración admite la colaboración de la potestad reglamentaria”, es decir, contradice la sentencia rol N°244/1996 en cuanto a la prohibición del reglamento de contener infracciones y sanciones. Es el reglamento de ejecución el encargado de complementar la ley, el TC indica que “el ámbito de regulación de la potestad reglamentaria de ejecución coincide con aquel que la propia Constitución reserva al dominio legal, si bien le está subordinada. En efecto, teniendo presente que la Carta de 1980 consagra el sistema de dominio legal máximo en el artículo 63 y además otorga al Ejecutivo la facultad de dictar reglamentos, decretos e instrucciones en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal en el artículo 32 N° 6, resulta evidente que la potestad reglamentaria de ejecución no puede, sino, dar aplicación a los preceptos legales en las mismas materias reservadas al dominio legal”.

Este argumento es utilizado para justificar la colaboración reglamentaria, el reglamento de ejecución no se encuentra excluido por el principio de reserva legal. Se especifica en el fallo que la potestad reglamentaria autónoma no está legitimada cuando lo está la potestad reglamentaria de ejecución, es decir, no se entrega a la discrecionalidad administrativa del Presidente de la República la creación de los deberes o fijación de las sanciones.

Otra sentencia relevante en esta materia es la sentencia Rol N°2.367/2012, pues esta se refiere a la relación de la ley con el reglamento de ejecución, señalando “que una actividad se regule por el no excluye la colaboración reglamentaria” reiterando el criterio y citando a la sentencia anterior. En el mismo sentido, la sentencia Rol N°2.264/2012, en su considerando vigésimo tercero cuando se refiere a la reserva legal, se indica que es posible y lícito que la Administración pueda regular algunos aspectos de una actividad regulada por ley, pues esto no supone la exclusión del reglamento de ejecución.

De lo visto hasta el momento queda claro que la jurisprudencia del TC respecto a la legalidad se refiere exclusivamente a la cuestión de la reserva legal, pero solo a la posibilidad de la colaboración entre la ley y el reglamento de ejecución. Además, después de la STC Rol N° 480/2006, no ha existido otra sentencia que disponga un criterio diferente respecto al principio de legalidad en el DAS.

La reserva legal, si bien cuenta con este criterio definido, este no profundiza más allá, y por lo que sabemos, la reserva no es una cuestión homogénea en el derecho administrativo sancionador, pues varía el nivel de intensidad de la reserva en la medida que el legislador lo crea necesario respecto del sector regulado en particular. Sabemos que el TC exige a la ley establecer un contenido mínimo, por lo que, al realizar el ejercicio de revisar la legislación de los sectores regulados, como se podrá comprobar más adelante, cuál es este contenido mínimo, entendiendo que habrá algunos sectores en los que la ley regulará mucho menos contenido que en otros.

2. Corte suprema.

Es importante analizar lo que nuestro máximo tribunal ha señalado en esta materia, y cómo se expresa ante ella.

Pues bien, como antesala, diremos que, si encontramos una jurisprudencia rectora en la materia, la cual es mayoritaria, y por tanto prima, siendo la tesis más aceptada, pero, no es menos cierto, que al mismo tiempo existe otra teoría minoritaria, pero que se encuentra, y subsiste.

Partiendo de menos a más, vemos aún ciertas sentencias fallar en el sentido de confundir totalmente, los sistemas sancionadores penales y administrativo sancionador, y siéndole a este último, aplicables los principios y garantías provenientes del área penal, del cual se incluye lógicamente el principio de legalidad, verbigracia:

“Que la jurisprudencia de esta Corte ha sido consistente con la doctrina en comentario, y así, al menos desde el caso “Alessandri Rodríguez con Dirección de Impuestos Internos” (1965), ha venido sosteniendo que “las sanciones administrativas no mudan su naturaleza de verdaderas penas por la mera circunstancia de no haber sido establecidas por leyes exclusivamente criminales, ni por el hecho de que su aplicación corresponda a organismos distintos de los tribunales, procediendo -por ende- aplicar al orden sancionador administrativo todas las garantías procesales (racional y justo procedimiento previo, presunción de inocencia, audiencia, etc.) y principios (legalidad, tipicidad, antijuridicidad,

culpabilidad, etc.) propios del derecho penal” (SCS N° 36698/2021, de 09 de agosto de 2021, C. 8).⁷

Es, por tanto, que el máximo tribunal en los casos que razona de esta manera, por lo general, siendo fiel a los principios de índole penal, sólo recurre a las leyes, siendo reacio a mirar los reglamentos de la materia, además de utilizar en la sentencia instituciones jurídicas propias del derecho penal, tal como señala la citada sentencia anterior, en variados sectores de las sanciones administrativas.

En específico, bajo esta postura, la Corte Suprema ha entendido la aplicación con las mismas características revisadas anteriormente para el principio de legalidad penal, las del administrativo sancionador, fundando en la seguridad jurídica, la certeza jurídica, la necesidad de que esta ley sea una *lex praevia* y *certa*, y además si bien no niega el uso de reglamentos lo hace de manera penalista, es decir: “no es posible que reglamentos y disposiciones administrativas establezcan penas o sanciones reservadas a la ley, lo que no impide que, en ciertos casos, se remita a un reglamento para que desarrolle y precise la conducta típica, siempre que su núcleo fáctico y la conducta del agente estén descritas en ella, de lo que se concluye que está vedado a la Administración dictar preceptos sancionatorios, definir ilícitos o conductas punibles y el castigo aplicable, aunque nada impide que, en determinados casos, especifiquen o abarquen aspectos tangenciales del precepto legal, aunque sin constituir nuevas infracciones, ni alterar su naturaleza o límites, contribuyendo a la correcta identificación del comportamiento proscrito.” (SCS N° 14704/2020 de 04 de noviembre de 2021, C. 6).

Se puede dar cuenta, del escaso espacio que esta teoría le entrega a la potestad reglamentaria, debiendo estar su núcleo en la ley, siendo el reglamento un complemento de bastante menor entidad, se carácter excepcional, y usando la figura que revisamos en el principio de legalidad penal, la del núcleo esencial en norma legal.

Y en cuento a una de las principales características de la legalidad penal, la tipicidad, esta postura no da rodeos en afirmar que esta es, tal como si en penal se tratara:

“El principio de tipicidad se define como la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción, que obliga a que el comportamiento prohibido esté exactamente

⁷ Véase también: SCS N° 22946/2018, de 27 de diciembre de 2018; N°50544/2020 de 19 de octubre de 2021; N° 12457/2021 de 18 de abril de 2022.

delimitado, sin ninguna vaguedad, por lo que no caben cláusulas generales de responsabilidad o de carácter infraccional, de forma tal, que una descripción de ilícitos amplia deberá considerarse inadmisibles” (SCS Rol N.º 14704/2020 de 04 de noviembre de 2021, C. 6).

Pasando ahora a la postura reinante, es aquella que reconoce este origen común, esta misma naturaleza de las sanciones penales y administrativas, y que si bien las garantías y principios provenientes del área penal, son aplicables al administrativo sancionador, estos deben ser aplicados con ciertos matices⁸. Esta aplicación matizada de los principios de índole penal en el administrativo sancionador, según lo dicho por el máximo tribunal se basa en ciertos presupuestos, tales como:

“(…) resultan aplicables los mismos principios, límites y garantías que en la Carta Fundamental se prescriben para el derecho punitivo, lo cierto es que ese traspaso ha de producirse con ciertos matices, en consideración a la particular naturaleza de las contravenciones administrativas. En efecto, la potestad sancionatoria debe primordialmente sujetarse al principio de legalidad, lo cual implica que tanto las conductas reprochables como las sanciones con que se las castiga estén previamente determinadas en la ley. Si bien este criterio rector encuentra su expresión más específica en otro principio que le sirve de complemento: el de la tipicidad, de acuerdo con el cual no resulta suficiente que la infracción se halle establecida en la ley, sino que a ello debe agregarse la exigencia de que ésta describa expresamente la conducta que la configura, con lo que se resguarda la garantía de la seguridad jurídica, desde que la descripción del comportamiento indebido pone anticipadamente en conocimiento del destinatario cuál es el deber a que debe ceñirse en su actuar, lo cierto es que la exigencia de la descripción de la conducta es diversa en materia administrativa, en relación a la materia penal, cuestión que se justifica por la diversidad y multiplicidad de hipótesis vinculadas a una conducta particular que se sanciona, que pueden constituir la infracción desde el punto de vista administrativo.

Décimo: Que, en efecto, la naturaleza de las contravenciones administrativas, en las que confluyen componentes técnicos, dinámicos y sujetos a variabilidad en el tiempo, hace imposible su síntesis descriptiva en un precepto general como lo es una ley, de modo

⁸ (SCS Rol N.º 8420/2017 de 28 de agosto de 2018; N.º 38856/2017 de 18 de octubre de 2018; N.º 2961/2017 de 8 de Enero de 2018; N.º 16231/2018 de 29 de noviembre de 2019; N.º 94906/2021 de 20 de junio de 2022; N.º 21176/2020 de 10 de diciembre de 2020; N.º 1079/2014 de 30 de Octubre de 2014).

que el principio de tipicidad al traspasarse al ámbito sancionatorio de la Administración admite ciertos grados de atenuación.” (SCS Rol N° 28223/2019 de 05 de mayo de 2020, C. 9).

Nuevamente:

“Sin embargo, como se adelantó, en el ámbito del derecho administrativo sancionador éste debe aplicarse con matices, imponiéndose una diferencia trascendente, toda vez que en sede administrativa la conducta sancionada no debe estar completamente descrita en la norma legal, pues basta que el núcleo base de la conducta esté descrito para satisfacer este principio, permitiéndose que aspectos no sustanciales sean establecidos por normas reglamentarias, ello por cuanto en las contravenciones administrativas convergen componentes técnicos y dinámicos que dificultan la entera descripción del tipo mediante una ley.” (SCS Rol N° 15015/2016 de 2 de Agosto de 2016, C. 16).

Pero, ¿a qué se debe esta matización de los principios?, también esta Corte nos ha entregado una respuesta, en este caso referida más puntualmente a la reserva legal, nos dice: “de acuerdo con la doctrina sentada por la jurisprudencia y con la opinión mayoritaria de los estudiosos de la materia, el principio de la reserva legal no tiene en el campo del Derecho Administrativo Sancionador una aplicación tan rigurosa como en el Derecho Penal, explicándose esto, entre otras razones, por la variada y compleja gama de actividades actualmente reguladas por los órganos de la Administración, algunas de ellas sujetas a implicancias de carácter técnico como ocurre con la generación, transporte y distribución de la energía eléctrica-; a las que suele asociarse todavía una acentuada dinámica de cambio en el tiempo; todo lo cual se traduce en la imposibilidad de que la ley, como norma de previsión general y abstracta, alcance a regularlas cabalmente.” (SCS Rol N° 4404/2005 de 8 de Noviembre de 2005, C. 26).

Es así como la Corte Suprema analizando su jurisprudencia, da una solución ante esta disyuntiva acerca de los principios del *ius puniendi* estatal de corte penalista en el área del derecho administrativo sancionador, vemos entonces, una matización, la cual es mayormente en la referida reserva legal, debiendo dar lugar a los reglamentos emanados por la administración, sino, según cómo se lee, sería imposible, regular de manera eficiente los sectores regulados por la administración, ni tampoco poder seguirle el ritmo dado su constante cambio en el tiempo.

Otros matices que se pueden vislumbrar en los fallos, haciendo el contraste con la lógica penal, es por ejemplo sobre la irretroactividad, este impedimento de juzgar y sancionar a un imputado

por una ley promulgada posterior al delito, vemos en el administrativo sancionador un caso donde se aplica la norma reglamentaria de manera retroactiva, esto porque: “se constata que la conducta proscrita en ella estaba redactada en similares términos a la prohibición en actual vigor” (SCS Rol N° 24692/2020 de 27 de julio de 2020, C.7).

Y siendo una de las causales más comunes donde la citada Corte remarca esta diferencia entre estos sistemas sancionadores, es referido a los plazos aplicables en la prescripción de las acciones para reclamar sobre el acto administrativo, siendo regla, que se acepte la de clase civil y no penal⁹.

3. Tribunales ambientales.

Los tribunales ambientales chilenos han sido claros en sus fallos, a tender por una teoría de las ya revisadas de la Corte Suprema, en la que se le reconocen ciertos matices a estos principios penales, los cuales al corresponder al *ius puniendi* único estatal, también le corresponden al administrativo sancionador.

“Que, a juicio del Tribunal, para resolver esta cuestión es necesario tener presente que, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia se ha reconocido la aplicación de los principios inspiradores del Derecho Penal, por regla general y con matices, en el Derecho Administrativo Sancionador. (...)

Que, este Tribunal ha resuelto, en consonancia con la jurisprudencia y la doctrina señalada, que: “[...] la supletoriedad del Derecho penal al ámbito sancionatorio se refiere a los principios y no a reglas específicas de sanción [...]” (Sentencia Rol R N° 6-2013, Segundo Tribunal Ambiental de 3 de marzo de 2014, c. 53), reconociendo de este modo la vinculación entre ambas disciplinas jurídicas. Séptimo. Que, de esta forma, considerando que la sanción penal y administrativa constituyen expresiones del mismo *ius puniendi* del Estado, corresponde aplicar los principios inspiradores del Derecho Penal, por regla general y con matices, al Derecho Administrativo Sancionador, dentro del cual se enmarca el presente procedimiento sancionatorio ambiental. Asimismo, la aplicación de los principios penales en el ámbito sancionatorio no implica la de sus reglas particulares, sino que una aplicación adecuada a las particularidades del Derecho Administrativo Sancionador. Octavo. Que, en atención a lo señalado, los principios de legalidad, tipicidad, irretroactividad, culpabilidad, proporcionalidad, personalidad y *non bis in idem* resultan

⁹ SCS Rol N° 4463/2009 de 28 de Septiembre de 2009; Rol N° 8420/2017 de 28 de agosto de 2018; Rol N° 22247/2021 de 13 de octubre de 2021.

plenamente aplicables en materia de derecho administrativo sancionador, una de cuyas manifestaciones se produce en el marco represivo que la ley ha entregado a la Superintendencia del Medio Ambiente, y que por derivación del contencioso administrativo creado en la Ley N° 20.600 corresponde a esta judicatura conocer y resolver. ” (Sentencia N° Rol 140/2016 de Segundo Tribunal Ambiental de 20 de noviembre de 2020, C. 4 y 6).¹⁰

Sin más desarrollo por parte de estos sentenciadores, leyendo los fallos, podemos darnos cuenta de que esta matización, tal como se señaló más arriba, es debido al tecnicismo de la materia, debiendo el sentenciador acudir a los reglamentos, pues, la ley no es capaz de regular tan específicamente tal materia¹¹.

En específico estos, matices se ven reflejados, en adecuaciones a la materia, por ejemplo, como ya dijimos, en el uso de reglamentos, primando usualmente por sobre la ley, dado el alto nivel técnico de la materia, o también, por ejemplo, en aplicación del principio precautorio de fundamento ambiental, en esta materia, se permite imponer sanciones dados ciertos riesgos, sin la necesidad de la acción punible realizada como tal ¹².

4. Tribunal Tributario y Aduanero.

En esta jurisprudencia, vemos un giro radical por parte del sentenciador, puesto que, en esta área, los principios del *ius puniendi* estatal provenientes del derecho penal, se aplican tal cual, en el administrativo sancionador, sin aplicación de matices¹³, tal como otros sentenciadores en sus respectivas materias si aceptan.

Además, es de lo más común que en las conductas infraccionales y las sanciones mismas, se utiliza un lenguaje sumamente penalista, tratando a las sanciones de “delitos”, también acerca de su tipicidad, y de cómo se cumple el “tipo” sancionable. Verbigracia:

¹⁰ Véase también Sentencia n° R 28-2020 de Tercer Tribunal Ambiental, de 28 de octubre de 2021.

¹¹ Sentencia n° R 21-2015 de Tercer Tribunal Ambiental, de 24 de diciembre de 2015; Sentencia n° R-49-2021 de Primer Tribunal Ambiental. De 06 de mayo de 2022.

¹² Resolución n° S-5-2015 de Tercer Tribunal Ambiental, de 01 de septiembre de 2015; Resolución n° S-4-2015 de Tercer Tribunal Ambiental, de 23 de mayo de 2015.

¹³ Sentencia de Tribunal R. Metropolitana. Primero, 20 de Octubre de 2015, Rit N°ES-15-00110-2015; Sentencia de Tribunal R. Metropolitana. Rit N° GS-15-00054-2020. Primero, 23 de diciembre de 2021; Sentencia de Tribunal R. Metropolitana. GR-15-00009-2016 Primero, 4 de Enero de 2018; Sentencia con Rit N° GS-15-00131-2020 de Tribunal R. Metropolitana. Primero, 29 de julio de 2022; Sentencia de Tribunal R. Metropolitana. ES-15-00110-2015 Primero, 20 de Octubre de 2015.

“Del análisis sistemático de la norma, salta a la vista que la conducta imputada al contribuyente es una infracción, y que sería una infracción especial, que comparte una característica especial con los numerales 5, 22 y 23, el tipo exige malicia, algo que, de la lectura sola del artículo 97, no se exigiría a la generalidad de las infracciones tributarias. Es decir, al legislador, por regla general, bastaría que se cometieran ciertos actos para que se configurará la infracción (objetividad). Sin embargo, en ciertos ilícitos, además expresamente exigiría la subjetividad.

A mayor abundamiento, el artículo 97 del Código Tributario establece dos tipos similares: los numerales 3º y 4º. En el primero, basta la concurrencia de los requisitos objetivos del tipo para que se configure la infracción. En el segundo, sin embargo, el legislador exige un comportamiento subjetivo. ¿Cuál es, entonces, la intención de la ley de establecer dos tipos tan parecidos? La única respuesta lógica es que el numeral quiere castigar mayormente (de un 50% a un 300%) a quien actúa con malicia de aquel que actuó sin ella (de un 5% a un 20%).” (Sentencia del Tribunal R. Metropolitana. GS-15-00151/2016 Primero, 21 de Agosto de 2018, C. 9)¹⁴.

Se confunden estos sistemas sancionadores, también en las garantías, aplicando de igual manera instituciones penales en el DAS, no dando lugar a vacilaciones sobre si es o no factible, se señala de manera expresa que lo es, ejemplo: “(...)que todos los miembros de la Comisión están de acuerdo con aplicar la garantía penal “pro reo” a cualquier disposición que tenga carácter sancionatorio, cualquiera sea la jurisdicción, tuviera o no el carácter de penal” (Sentencia de Tribunal R, Metropolitana. GS-15-00027/2018 Primero, de 14 de agosto de 2020 C.12)

Aunque, dado lo revisado, se encuentra un fallo el cual rescata esta posibilidad de matices en la materia, y nos señala:

“Que la potestad sancionadora de la Administración 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, aunque ese traspaso haya de producirse con ciertos matices en consideración a la particular naturaleza de las contravenciones administrativas.

Que como expresión de la actividad administrativa estatal la potestad sancionatoria debe primordialmente sujetarse al principio de legalidad, que obliga a todos los órganos del Estado a

¹⁴ Véase también: Sentencia del Tribunal R. Metropolitana. RIT: GS-15-00115-2016 Primero, 8 de febrero de 2018

actuar con arreglo a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella. En el campo particular del derecho sancionatorio el principio de la legalidad requiere que tanto las conductas reprochables como las sanciones con que se las castiga estén previamente determinadas en la ley. Este criterio rector encuentra su expresión más específica en otro principio que le sirve de complemento: el de la tipicidad, de acuerdo con el cual no resulta suficiente que la infracción se halle establecida en la ley, sino que a ello debe agregarse la exigencia de que esta describa expresamente la conducta que la configura, con lo que se resguarda la garantía de la seguridad jurídica, desde que la descripción del comportamiento indebido pone anticipadamente en conocimiento del destinatario cuál es el deber a que tiene que ceñirse en su actuar.” (Sentencia de Tribunal L.g.b. O’Higgins, RIT N° : ES-19-000 16 -2016, 7 de Octubre de 2016, C. 7 y 8.)

Se admite esta matización del principio de legalidad, solamente en este caso particular que es dispar a los demás fallos, pues ésta señala que se deben instaurar las conductas sancionadas y las sanciones mismas tal como llama la Constitución, según la misma Constitución y las normas dictadas conforme a ella, la cual abre a las demás normas, como los llamados reglamentos y demás actos administrativos, por lo cual de esta sentencia podemos interpretar el llamado a la “ley” de una manera amplia, no restringiéndose solo a la ley formal.

5. Juzgados laborales.

En materia laboral, es totalmente mixta la interpretación de cuáles son los principios aplicables al derecho administrativo sancionador, y la legalidad se ve robustecida y flexibilizada por distintas sentencias sin importar intervalos de tiempo.

Vemos sin volver a explicar, cómo es que el juez laboral, le otorga principios y garantías penales a los órganos de la administración a la hora de sancionar, siendo categóricos, señalan que son extrapolables a las infracciones administrativas, los principios que informan a las sanciones penales, en atención a la unidad fundamental del derecho punitivo, tal como lo ha precisado la jurisprudencia y ello porque las sanciones administrativas y las sanciones penales, según estos sentenciadores no revisten diferencia esencial o de fondo alguna, conforme demuestra la historia fidedigna y el tenor literal del artículo 20 del Código Penal, véase¹⁵.

¹⁵ Sentencia N° I-2-2018 de Juzgado de Letras y Garantía de Curanilahue, 30 de Julio de 2018; Sentencia N° I-36-2020 de Juzgado de Letras del Trabajo de Valdivia, 22 de septiembre de 2020; Sentencia N° I-6-2020 de Juzgado de Letras de Parral, 09 de marzo de 2021; Sentencia n° I-8-2018 de Juzgado de Letras del Trabajo de Punta Arenas, 7 de Agosto de 2018; Sentencia N° I-6-2020 de Juzgado de Letras del Trabajo de Valdivia, 03-09-2020.

En cuanto a la legalidad, según esta teoría, es de igual naturaleza que la penal, es decir: “se debe concluir que las sanciones, al igual que la autoridad sancionatoria deben estar expresamente descritas y establecidas por ley, y no por el reglamento, que el contenido de la sanción debe tener su contenido esencial descrito por la norma legal y que el procedimiento debe garantizar las normas del debido proceso. En consecuencia, por lo expuesto, es aplicable en este caso el principio de legalidad y tipicidad, el primero se cumple con la previsión de los delitos e infracciones y de las sanciones en la ley, mientras que el segundo de los principios mencionados requiere de algo más, que es la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable, garantizando así el principio constitucional de seguridad jurídica junto a la exigencia de una ley previa” (Sentencia N° I-6-2020 de Juzgado de Letras del Trabajo de Parral, de 09 de marzo de 2021, C. 16).

Por otro lado, también es bastante aceptado, esta inclusión de matices a la hora aplicar los principios de origen penal por compartir el único *ius puniendi* estatal, aceptando comúnmente los reglamentos como norma válida para fundar en los órganos de la administración facultades fiscalizadoras y sancionadoras (Sentencia N° I-76-2020 de Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso, de 22 de marzo de 2021).

Y no solo eso, sino, también es posible encontrar fallos donde se reconoce a la potestad reglamentaria la facultad de imponer sanciones, sin la anterior necesidad, que solo fuera por la ley, o que su gran núcleo fuese la ley, sino que más bien sea el mismo reglamento quien regule autónomamente esa sanción (Sentencia N° T-94-2020 de Juzgado de Letras del Trabajo de Temuco, de 29 de septiembre de 2020). Y como no es nuevo en materia administrativa sancionadora, el referido a la prescripción de la acción para reclamar una sanción, en materia laboral, podemos encontrar distintos fallos, algunos los cuales adhieren al plazo de índole penal, y otros al no encontrar plausible ciertos jueces esa función supletoria de carácter penal, adoptan en esta falta de plazo, la de origen civil, del artículo 2515, que es de 5 años¹⁶.

6. Dictámenes de Contraloría.

En cuanto a la jurisprudencia administrativa, igualmente que la judicial se aprecia una mixtura, no se aprecia una rígida uniformidad en la postura de si se aceptan los principios penales, y en

¹⁶ Sentencia N° I-6-2020 de 2do Juzgado de Letras de Buin, 04 de mayo de 2021; Sentencia N° I-9-2020 de Juzgado de Letras de Tomé, de 11 de marzo de 2021.

especial, el de legalidad, tal como proviene desde el ámbito penal, o más bien, se le aplica con matices.

Pero una diferencia notable, es en cuanto al paso del tiempo, pues como se expondrá, la Contraloría, mientras desde un principio era más de la opinión de no aplicar matices en cuanto a los principios, pero siguiendo el pasar de los años, esta se ha ido revirtiendo, por tanto, pasaremos a explicar y mostrar este cambio y cómo afecta al principio de legalidad.

Como dijimos, desde antiguo, como también ciertamente hasta la fecha, la postura predominante era aquella que aceptaba la igual naturaleza de las sanciones penales y administrativa como constitutivas del único *ius puniendi* estatal¹⁷, es, por tanto, que los principios penales se aplicaban tal cual al administrativo sancionador.

En cuanto a la legalidad, tal como señalamos, se reconocen sus características penales, tales como la irretroactividad¹⁸, la prohibición de analogía¹⁹, y demás, reserva legal y tipicidad, y su aplicación sería tal como hemos nombrado anteriormente.

En cuanto a la aplicación de estos principios con matices, en diversa jurisprudencia administrativa, se reconoce el uso de los reglamentos para instituir facultades sancionatorias a las autoridades administrativas, verbigracia: “el ordenamiento jurídico ha dotado a la Superintendencia del ramo de atribuciones para fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias relativas a las instalaciones de gas y, asimismo, de facultades para aplicar sanciones específicas en caso que, de acuerdo al procedimiento que establece la misma Ley N° 18.410, detecte infracciones a tales normas.” (N° 14.571 de 2005)²⁰, y reconociendo la atenuación de la legalidad en relación a la tipicidad, permitiendo delegar normas sancionatorias a los reglamentos, siempre que exista un núcleo de lo sancionado en la ley (N° 63.697 de 2011.)

¹⁷ N° 50.013 bis de 2000; N° 28.226 de 2007; N° 34.407 de 2008; N° 62.188 de 2009; N° 37.325, de 2010.

¹⁸ N° 45.905 de 1976; N° 88.303 de 1976; N° 20.991 de 1984; N°25.961 de 2000; N° 3.858 de 2001; N° 6.926 de 2000 y N° 38.075 de 2002.

¹⁹ N° 21.464 de 1989; N°29.136 de 1999, N° 14.571 de 2005.

²⁰ Véase también: N° 65.481 de 2011.

IV. El principio de legalidad en la normativa de sectores regulados.

1. Derecho Medio Ambiental.

En esta materia la Ley 19.300 en varios artículos le entrega la potestad sancionadora y fiscalizadora a la Superintendencia de Medio Ambiente, tal como lo hace en sus artículos 25 y 48 ter por ejemplo, las cuales se concretizan en la Ley que crea este servicio público, la Ley 20.417, la cual en su artículo 35 le entrega explícitamente la potestad sancionadora²¹, y luego nos entrega un catálogo de conductas sancionadas, que las cuáles no siendo las más específicas, su literal n es categórico en romper esa regla:

“El incumplimiento cualquiera de toda otra norma de carácter ambiental que no tenga establecida una sanción específica.”

Por tanto, vemos un gran ámbito que se le entrega de potestad sancionadora a la Superintendencia del Medio Ambiente, y además en los artículos siguientes de la mencionada ley, se señala las sanciones posibles y qué conductas encajan con las sanciones, además con las posibles interpretaciones de cada caso para determinar la sanción.

La materia ambiental es sumamente interesante en este punto, porque abarca una cantidad de submaterias bastante numerosa, y en la cual, son los reglamentos los cuales norman a estos, y por tanto, toda la remisión normativa más técnica se llevaba a cabo en ellos.

En materia del Servicio de Evaluación Ambiental, en su reglamento²², su artículo 106 nos vuelve a mencionar la potestad sancionadora de la Superintendencia, sobre el cumplimiento de las resoluciones de calificación ambiental, el cual es un acto administrativo que se genera luego de una evaluación de impacto ambiental, la cual se regula en artículo 46 de la Ley 19.300 y en el Título IV del mencionado reglamento, el cual para su aprobación, también remite a los permisos sectoriales, también regulados en el reglamento.

En materia de residuos, el Código Sanitario de entrada rompe la legalidad estricta y señala: “La infracción de cualquiera de las disposiciones de este Código o de sus reglamentos y de las resoluciones que dicten los Directores de los Servicios de Salud o el Director del Instituto de Salud Pública de Chile (...)”, y no solo eso, sino que después menciona: “La autoridad podrá

²¹ Ley 20.417 artículo 35: “Corresponderá exclusivamente a la Superintendencia del Medio Ambiente el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las siguientes infracciones:”

²² Decreto N°40 de 2013.

también, como medida sanitaria, ordenar en casos justificados la clausura, prohibición de funcionamiento de casas, locales o establecimientos, paralización de faenas, decomiso, destrucción y desnaturalización de productos”²³.

Vemos que no solo la ley, podrá instituir infracciones y sanciones, sino también los reglamentos, y no se queda ahí, sino hasta las resoluciones de los directores de ciertos servicios públicos. Ejemplo de lo anterior es la Resolución N°5.081 que establece el sistema de declaración y seguimiento de desechos sólidos industriales, en su numeral 12 señala: “La fiscalización y sanción de los infractores a lo dispuesto en la presente Resolución corresponderá a este Servicio de Salud, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 161 y siguientes del Código Sanitario”.

2. Derecho laboral.

En esta materia, el Código del Trabajo reza: “Art. 503. Las sanciones por infracciones a la legislación laboral y de seguridad social y a sus reglamentos, se aplicarán administrativamente por los respectivos inspectores del trabajo o por los funcionarios que se determinen en el reglamento correspondiente.”

Al igual que en otros sectores del derecho, aquí también encontramos normas con sanciones inciertas:

“Artículo 506. Las infracciones a este Código y sus leyes complementarias, que no tengan señalada una sanción especial, serán sancionadas de conformidad a lo dispuesto en los incisos siguientes, según la gravedad de la infracción.”

Y es también el uso en esta materia, de leyes, reglamentos, pero también de resoluciones de la misma autoridad administrativa para complementar la sanción, remarcando esto, dado el contraste con la materia tributaria donde no se busca la infracción o sanción fuera de la ley, aquí es todo lo contrario, dejando nuevamente grandes cantidades de discrecionalidad administrativa:

Reglamento Minero: “Artículo 590.- Las contravenciones a las disposiciones del presente Reglamento y a las Resoluciones que para su cumplimiento se dicten, en que incurran las Empresas mineras, y sin perjuicio de las medidas correctivas que se establezcan, podrán ser sancionadas con multas de veinte (20) a cincuenta (50) Unidades Tributarias Mensuales por cada

²³ Artículos 176 y 178 del Código Sanitario.

infracción. En caso de reincidencia, las infracciones serán sancionadas con el doble de dichas multas.”²⁴

3. Derecho tributario.

El derecho administrativo sancionador tributario, tal como señalábamos, en el capítulo de jurisprudencia, posee una naturaleza en la cual parte de la doctrina la confunde con el derecho penal, y tal es así, que no encontramos infracciones o sanciones fuera de las normas de rango legal (Jiménez, 2021, p.387).

El Código Tributario en su artículo 97 entrega un catálogo de infracciones con sus aparejadas sanciones, siendo un listado bastante específico, es decir, un “tipo infraccional” bastante bien definido. Desde ya, podemos notar el interés del legislador por regular estrictamente esta materia, al parecer le interesa cuidar los impuestos, es por tal, tanta rigurosidad.

Pero la anterior regla general, puede encontrar ciertas excepciones, donde el “tipo infraccional” es de carácter abierto o menos específico, tal como el artículo 109 inciso 1° del Código de la materia:

“Toda infracción de las normas tributarias que no tenga señalada una sanción específica, será sancionada con multa no inferior a un uno por ciento ni superior a un cien por ciento de una unidad tributaria anual, o hasta del triple del impuesto eludido si la contravención tiene como consecuencia la evasión del impuesto.”

También la ley de impuesto a la herencia en su artículo 72 nos señala:

“Toda infracción a la presente ley que no tuviere una sanción especial, será penada con multa de un 5% a un 50% de una unidad tributaria anual. En caso de reincidencia, la multa se elevará al doble de la aplicada por la primera infracción; y si el reincidente fuera empleado público, sufrirá la suspensión o pérdida de su empleo.”

Entonces vemos en la materia, no solo discrecionalidad en estos casos sobre las infracciones como tal, sino que también en cuanto a la sanción misma, dejando en una mayor incertidumbre al contribuyente. Además, se atenta con lo que la misma materia enarbola contundentemente en su legislación y jurisprudencia, en cuanto a sus principios fundantes de índole penal, siendo la

²⁴ Decreto 132/2004.

legalidad distante en estas normas de esa naturaleza, si lo analizamos desde la perspectiva de la tipicidad, al no ser estricto a la hora de definir la conducta sancionable y la sanción misma.

Para finalizar, decir que corresponde como arma de sanción a la administración sancionadora tributaria solo la multa y la clausura, dejando las demás medidas, como el presidio, por ejemplo, solo en competencia de los tribunales con competencia en lo penal (Jimenez, 2021, p.394-397).

4. Sectores económicos regulados.

En los servicios de distribución de electricidad y de gas vemos que en su ley 18.410 en su artículo 2 señala “el objeto de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles será fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, y normas técnicas sobre generación, producción, almacenamiento, transporte y distribución de combustibles líquidos, gas y electricidad” en relación con el artículo 3 número 26 de la misma ley. Para el cumplimiento de las normas técnicas, reglamentos y leyes, se le faculta en el artículo 3 n°23 a imponer sanciones en conjunto con el artículo 48 n°10 de la Ley de Servicio de Gas.

En general, en esta materia es basta la reconducción desde la ley al reglamento y normas técnicas, tal como lo hace también el artículo 4 letra c de la ley 18.902, es, por tanto, que aquí la cantidad de posibles conductas sancionables es grande, muy específicas, sabiendo además la dispersión de las normas de calidad emitidas por la administración (Badtke, 2021, p.264).

También es común en la norma de rango legal, el uso de un lenguaje vago, un tipo infraccional abierto, dejando un gran lugar para la discrecionalidad de la autoridad administrativa, viendo como ya vimos, dejando como regla general la complementariedad con el reglamento y/o norma técnica. Ejemplo es en la tipificación de infracciones graves en el artículo 15 de la ley 18.410 cuando señala sobre los hechos que: “2) Hayan causado daño a los bienes de un número significativo de usuarios”, es claro acá el uso de un lenguaje vago, dejando a la autoridad administrativa el definir cuántos usuarios son una cantidad significativa.

Otro ejemplo, es la normativa de servicios de distribución de agua potable, en la cual es aún más amplio la facultad entrega a la administración para crear la conducta sancionable:

“Los establecimientos que incurrieren en alguna infracción a las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con las descargas de residuos industriales líquidos o en incumplimiento de las instrucciones, órdenes y resoluciones que dicte la Superintendencia, podrán ser objeto de la aplicación por ésta (...)” artículo 11 inciso 2 ley 18.902.

Vemos que aquí el complemento de la conducta infraccional se puede encontrar inclusive en instrucciones, órdenes y resoluciones que son emanadas por la misma Superintendencia, quien también es, la que sanciona.

Quizás como una fórmula para atenuar la discrecionalidad de la autoridad administrativa, es que también el legislador le entrega un catálogo de sanciones posibles en ciertos sectores regulados. Vemos que se regula en este sentido: (1) amonestación; (2) multa de 1 a 10.000 UTA; (3) revocación de autorización o licencia; (4) comiso, (5) clausura temporal o definitiva, y (6) caducidad de la concesión provisional (artículo 15 inciso segundo y artículo 18 inciso segundo de la Ley 18.410) (Badtke, 2021, p.268).

V. El principio de legalidad en el DAS chileno.

1. La reserva legal mínima en el DAS.

De lo recogido jurisprudencial, doctrinal y normativamente, seremos claros en señalar que, si bien existen distintas interpretaciones de la aplicación del principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador chileno, es posible evidenciar una constante. Esta constante es, tal como señala el subtítulo, que el contenido esencial del principio de legalidad es la reserva legal.

Pero esta reserva legal es mínima, toda vez que es entendida como una mera remisión normativa, es decir, la ley solamente enuncia que es en el reglamento donde se encuentra la infracción y/o la sanción administrativa. Inclusive, como se indicó anteriormente, existe la posibilidad de que una infracción o sanción administrativa se encuentre en un acto administrativo.

Y es justamente sobre la reserva legal mínima que nos centraremos, dado que, de las demás características de legalidad, ya sean de tipo penal o administrativa, la que más difiere es esta. Las demás como tipificación, por ejemplo, dado la tecnicidad de la generalidad de sectores regulados hace que se presente una detallada forma de infracción en la mayoría de los casos, o la necesidad de una ley previa, también, aunque como se señaló, en derecho medio ambiental se dan ciertas salvedades.

Esta es una reserva legal de carácter mínima, pero nada obsta a que el legislador, de forma justificada, regule un sector, en el cual la reserva legal sea más intensa o absoluta, es decir, donde solo se regule por ley una cierta materia y se excluya normas inferiores como el reglamento.

Es por tanto, que si buscamos identificar una característica identificadora del principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador chileno, podemos afirmar que es la reserva legal mínima que se ve materializada en la remisión normativa, una mera indicación de que es el reglamento el encargado de establecer las infracciones y sanciones administrativas.

2. Un único principio de legalidad, distinta intensidad en la reserva.

Tal como señalamos arriba, al ser solo necesaria una reserva legal mínima, es posible encontrarse con distintas intensidades de reserva legal, ya sea que la infracción o sanción, sólo esté en la ley o también en los reglamentos.

Cabe señalar que, según lo estudiado anteriormente existe solamente un principio de legalidad, al que se le da una distinta interpretación y aplicación dependiendo de la materia que se trate, y llamamos a esta diversidad, como una distinta intensidad de un mismo principio de legalidad. Lo que nos permite afirmar que existe solamente un principio de legalidad, es el contenido de base del título anterior, la reserva legal mínima.

Esta reserva legal mínima es posible de observar en las diversas áreas del derecho administrativo sancionador, cuestión que no significa un impedimento para el legislador de aplicaciones específicas en distintas áreas. Y así es que se da, una distinta interpretación y aplicación del un mismo principio de legalidad en la materia, y llamamos esta diversidad, como una distinta intensidad de un mismo principio de legalidad.

Esta distinta intensidad, la cual se da por factores extra jurídicos, pues no existe una fundamentación puramente normativa para respaldar la notable diferencia en la intensidad de la reserva legal. Esto se produce como se dijo en el capítulo respectivo, gracias a la infeliz aplicación de la regulación de garantías del administrativo sancionador español, de manera no respetando la ya existente regulación administrativa sancionadora chilena, la cual existe, se puede señalar, desde los actos de policía del siglo XVII (Gómez, 2021, p.9).

Y como sabemos, el sistema español se funda en el único poder punitivo estatal, teniendo así una comprensión amplia sobre las garantías y su competencia tanto penal como administrativa sancionadora, teniendo ello un respaldo doctrinal y jurisprudencial consolidado. Pues bien, la realidad chilena, en la cual el administrativo sancionador es desde antiguo, su discusión es joven

y al no existir una unanimidad, al no haber normas que resuelvan el problema, este se ha dejado a la sede más política, digamos doctrina y jurisprudencia, que resuelvan.

El problema de esto último, radica en la nula uniformidad, siendo problemático, como distintos tribunales de una misma materia fallan fundamentado en distintas teorías, o en un análisis comparado entre fallos por materias, como se vio, v. gr. en materia tributaria es irrestricto el lineamiento hacia las garantías penales, con una reserva legal casi uniforme, a diferencia de fallos en el área medio ambiental, donde se fundamenta este origen común de las normas penales y sancionadoras administrativas, pero se señala su diferente naturaleza y por tanto su distinta aplicación.

También es de señalar, que aquellos que pretenden hacer subsistir estas garantías penales del único *ius puniendi* estatal, hacen la salvedad de que si bien, se debe hacer aplicación del principio de legalidad de materia penal en el DAS, este debe hacerse con la aplicación de ciertos “matices”, matices que son difusos, son inciertos, que, si bien existen y son en algunas sentencias identificables, son insuficientes para salvar la aplicación de garantías penales propiamente tales en el DAS.

3. Las variables o elementos que influyen en la intensidad de la reserva legal del DAS.

Entonces, ¿qué factores generan esta diferencia de reserva legal?

Para contestar esta pregunta hay que mirar al legislador, pero no como una institución impersonal y atemporal, sino más bien, como lo que es, un conjunto de personas las cuales poseen ciertos ideales, pretensiones, objetivos, y que se intentan plasmar en la legislación nacional, y el DAS no se escapa de ello.

No es mentira, que, en la discusión política nacional, existe una prelación, una importancia mayor a ciertas materias y menor en otras, esto produce que en algunas materias se reserve la materia solo de manera más *soft*, o de manera más fuerte, con flexibilidad o de manera estricta. Esto podrá ser por distintos motivos, tales como las condiciones del objeto tutelado, la relevancia de este para la sociedad, motivos económicos privados o públicos, etc.

Ejemplo de aquello, es la discusión de la ley 20.417 que crea la Superintendencia del Medio Ambiente, en la cual se menciona la necesidad de perfeccionar su regulación ambiental por distintos motivos, así es:

“Asimismo, recordó que existen otros antecedentes que apoyan la creación de la Superintendencia como es el consenso de las organizaciones ciudadanas, y que, como consecuencia de los compromisos adquiridos por la suscripción de tratados internacionales con diversas naciones y organizaciones, Chile debe tender al cumplimiento de su propia regulación ambiental, lo cual no sucede eficazmente en la normativa actual por todos los problemas expuestos. Sin una correcta fiscalización no se podrá asegurar jamás que exista un cumplimiento regular de la ley” (Historia de la Ley N°20.417, 2010, p.106).

El párrafo justamente en relación a la fiscalización, al cumplimiento de la ley, detalla factores que inciden en el cambio normativo, con motivos tales como los tratados suscritos por Chile, las organizaciones de la sociedad civil o la intención de entregar herramientas a la autoridad ambiental. Todos estos son motivos, los cuales se plasman en una regulación más flexible para la autoridad administrativa, en el sentido de proteger eficazmente el objeto tutelado.

Por tanto, habrá que analizar materia por materia, cuál era la importancia de regular, y su final tratamiento. Si nos enfocamos en materia tributaria, se regula gran parte de ingresos para el fisco, para el estado, lo cual, se necesita una regulación que no de impresión de ser actos que se podrían volver a repetir fácilmente, por tanto, el legislador, le da una reserva legal estricta, puesto que también llega a imponer sanciones, de índole penal.

Distinto es en materia laboral, donde se otorga gran libertad, pues es tanto en la ley, reglamento o resoluciones de órganos administrativos donde se pueden instituir infracciones y/o sanciones, y el legislador debe razonar de cierta manera, no debe querer que se irrespeten los derechos laborales, y así, siendo además el derecho laboral, una materia con gran diversidad de trabajos que regular, le es necesario al legislador, dar flexibilidad a la regulación de esta, y optar por la discrecionalidad de la autoridad administrativa, sino, no podría ser efectivo ni eficaz.

Algo similar sucede, en materias como derecho ambiental o en sectores económicos, tales como sectores eléctricos o distintos servicios, dado que para el legislador, es importante que los servicios en general funcionen de manera eficiente, y en el caso del derecho medio ambiental, su

interés en el sociedad por su cuidado aumenta rápidamente, además de que su objeto tutelado es cambiante, y está en constante peligro, por tal, es de total lógica, permitir que se constituyan infracciones y sanciones en normas infralegales, sino, la norma siempre llegaría más tarde de lo que ya llega.

VI. Conclusiones.

Primera conclusión. Existe un solo principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador chileno, gracias a la herencia de la tradición española en nuestro Tribunal Constitucional, el cual presenta un contenido central que lo caracteriza, la reserva legal mínima.

Esta reserva legal mínima se ve concretizada en una remisión normativa, una simple enunciación de la redirección del contenido normativo hacia el reglamento, siendo este el encargado de establecer las infracciones y las sanciones del caso. Por lo tanto, es perfectamente posible afirmar que se cumple con el principio de legalidad en los casos donde el legislador determine que toda la infracción y la sanción administrativa estén contenidas en un reglamento e inclusive en normas de rango inferior como un acto administrativo.

Segunda conclusión. No puede existir infracción o sanción sin una remisión normativa previa, por lo menos, pudiendo sin problemas el legislador, establecer una reserva legal mucho más fuerte para cierta materia. En otras palabras, otra característica del principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador es que la norma sancionadora, debe ser previa.

Tercera conclusión. Sobre la tipicidad, es congruente mencionar que si bien este tópico proviene desde el área penal, y en este trabajo se hace hincapié en la débil conexión entre las garantías penales y las del DAS, en este punto, si hay una relación, puesto que las normas sancionadoras administrativas ya sea por su importancia, por su tecnicidad, por su complejidad o singularidad del hecho infraccional, posee una tipicidad fuerte, siendo descripciones del hecho sancionable bastante detalladas, y no tanto por la necesidad, como es en penal, de dar mayor seguridad a en quien recae la norma, es decir, en el DAS se da gracias a lo complejo o importante del objeto tutelado, en penal por la seguridad jurídica del sujeto infractor.

Cuarta conclusión. En cuanto a la irretroactividad de las normas, es también semejante a su par penal, a la hora de beneficiar al sancionado por una ley posterior más benigna, y sólo si es benigna, aunque existen excepciones que rompen esta regla, por la gran singularidad del objeto

tutelado en materia de derecho ambiental por ejemplo, existe entonces esta posibilidad de sancionar aquellas conductas que si bien fueron en un tiempo determinado, el daño, tuvo implicancias posteriormente, o con carácter de continuo, y la norma llega junto con aquellos efectos, pues es posible en ese caso, de todas maneras, una responsabilidad del sujeto dañado.

Quinta conclusión. Que tal como se mencionó, es la reserva legal, la mayor distancia que existe entre el principio de legalidad penal y del DAS, y que seremos enfáticos en decir, que está zigzagueante intensidad de la reserva legal, en las distintas área del derecho administrativo sancionador, responde a motivos de índole político, y no jurídico, por tanto si bien, pueden ser varios los motivos de esta poca uniformidad de intensidad de reserva legal, principalmente este fenómeno se da por motivos extra jurídicos, que tienen que ver con la relevancia del objeto tutelado, por el interés de la sociedad o del gobierno en ciertas áreas, y eso conlleva a regular de determinada forma.

Sexta conclusión. Por razones de seguridad jurídica, sería conveniente para el DAS chileno contar con una normativa que regule el DAS en general y que establezca un marco para la reserva legal, que permita determinar con claridad cuál es el contenido mínimo de la ley.

Séptima conclusión. El principio de legalidad en el Derecho Administrativo Sancionador Chileno, cuenta con sus propias características, ya mencionadas, y por tanto es distinto a su par penal o administrativo.

Este principio puede ser entendido como aquel principio según el cual no puede sancionarse una infracción si no está prevista en una ley o en un reglamento habilitado por una ley.

Bibliografía.

Ayala, A. (2018). El principio de legalidad penal desde la óptica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 8(8), 15-37.

Badtke, R. (2021) El derecho administrativo sancionador en sectores económicos regulados en Chile. En Ferrada, J.C., Marcer, E., Huepe, F. y García, S., *El derecho administrativo sancionador. Estudio comparativo entre Chile y Argentina: Actas de las VII Jornadas chileno-argentinas de Derecho Administrativo* (pp.249-297). Der ediciones.

Bermúdez, J. (2008). “El Principio de Legalidad y la Nulidad de Derecho Público en la Constitución Política: Fundamentos para la aplicación de una solución de derecho común”, *Revista de Derecho Público Universidad de Chile*, 70, 273-285.

Bermúdez, J. (2011). *Derecho Administrativo General*. Thomson Reuters.

- Camacho, G. (2008). Las modalidades de la actividad administrativa y los principios que rigen la actuación de la administración del estado. En Pantoja (Ed.), *Derecho Administrativo: 120 Años de Cátedra* (pp. 241-276).
- Carmona, C. (2001). Tres Problemas de la potestad reglamentaria: legitimidad, intensidad y control. En *Revista de Derecho por el Consejo de Defensa del Estado*, 1(3), 29-62.
- Cazor, K. (1997). Principio de legalidad y criterios de vinculación positiva y negativa en la constitución. En *Revista De Derecho*, 8(1), 91-96. Recuperado a partir de <http://revistas.uach.cl/index.php/revider/article/view/3051>
- Cazor, K. y Pfeffer, E. (2009). La búsqueda de criterios orientadores en la configuración de las potestades normativas en Chile. En *Ius Et Praxis*, 15 (1), 191-227.
- Cordero, L. (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Thomson Reuters.
- Cordero, L. (2020). *El derecho administrativo chileno Crónicas desde la jurisprudencia*. Der ediciones.
- Cordero, E. (2014). Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (42), págs. 404-405 <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512014000100012>
- Cury, E. (2005). *Derecho penal: parte general*, 7°. Editorial Universidad Católica de Chile.
- De Otto, I. (1995). *Derecho Constitucional, sistema de fuentes*. Ediciones Ariel.
- Feuebach, P. (1801). *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts*. Heyer.
- García de Enterría, E. y Fernández, T. (2015). *Curso de Derecho Administrativo I*. Editorial Civitas.
- Godoy, H. y Fortt, M.A. (2004). *El principio de legalidad en el derecho penal internacional*. Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile.
- Gómez, R. F. (2021). *Infracciones y sanciones administrativas*. Der ediciones.
- Huergo, A. (2007). *Las Sanciones Administrativas*. Iustel
- Islas, R. I. (2009). Sobre el principio de legalidad. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, vol. 1. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/download/3864/3397>
- Jescheck, H. (1993). “*Tratado de derecho penal. Parte general*”, 4a Edición, traducción de José Luis Manzanares Samaniego. Comares.
- Jiménez, G. (2021). 2021) El derecho administrativo sancionador en materia tributaria en Chile. En Ferrada, J.C., Marcer, E., Huepe, F. y García, S. (Cords.), *El derecho administrativo sancionador. Estudio comparativo entre Chile y Argentina: Actas de las VII Jornadas chileno-argentinas de Derecho Administrativo* (pp.383-410). Der ediciones.
- Jiménez de Asúa, L. (1954). *La Ley y el Delito. Principios de Derecho Penal*, 2° edición. Editorial Hermes.

Loo M. (2021). El Principio de legalidad, la reserva de ley y la potestad reglamentaria en la configuración del Derecho Administrativo Sancionador en Chile. En Ferrada, J.C., Marcer, E., Huepe, F. y García, S. (Cords.), *El derecho administrativo sancionador. Estudio comparativo entre Chile y Argentina: Actas de las VII Jornadas chileno-argentinas de Derecho Administrativo* (pp.101-116). Der ediciones.

Maurach, R. (1962). *Tratado de derecho penal*, tomo I (traducción y notas de derecho español por Juan Córdoba Roda). Barcelona.

Nieto A. (1994). *Derecho Administrativo Sancionador*, 2ª edición, Tecnos.

Oelckers, O. (2010). “El principio de legalidad como supuesto de la potestad administrativa”, En *Revista De Derecho - Pontificia Universidad Católica De Valparaíso*, n°1, pp.111-152.. Recuperado a partir de <https://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/view/10>

Portilla, K. P. (2005). *Principio de igualdad: alcances y perspectivas*. Unam.

RAE, R. A. E.-. (s. f.-a). Principio de legalidad. Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española. <https://dpej.rae.es/lema/principio-de-legalidad>.

Rajevic, E. (2014). La sinuosa reserva legal de la potestad sancionatoria y los privados que ejercen funciones públicas: navegando entre las relaciones de sujeción especial y la contractualización. En ARANCIBIA, J., ALARCÓN, P. (Eds.), *Sanciones Administrativas* (pp.89-105). Thomson Reuters.

Roxin, C. (1997). *Derecho penal. Parte general. Fundamentos. La estructura de la teoría del delito*. Civitas.

Jurisprudencia.

Jurisprudencia Constitucional.

Sentencia Tribunal Constitucional (1996). “Control de constitucionalidad del proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, enviado por la Cámara de Diputados, y que modifica la ley N°4.601, Ley de Caza, a fin de proteger la fauna”, 26 de agosto de 1996, Rol N°244/1996.

Sentencia Tribunal Constitucional (2006). “Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de Iberoamericana de Energía IBENER S.A., respecto del artículo 3 N°17, inciso 4 y N°23, inciso N°1, 15, 16 N°2 y 16 A de la Ley N°18.410, en la causa Rol N° 5.816/2004 de la Corte de Apelaciones de Santiago”, 13 de abril de 2006, Rol N°480/2006.

Sentencia Tribunal Constitucional (2007). “Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del N° 3 del artículo 299 y de los artículos 431 y 433 del Código de Justicia Militar, en la causa Rol N° 1292-2001, seguida ante el Juzgado Militar de Santiago”, 27 de septiembre de 2007, Rol N°781/2007.

Sentencia Tribunal Constitucional (2012). “Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por CGE Distribución S.A. respecto del artículo 15, inciso primero, de la Ley N° 18.410, que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, en los autos sobre reclamación de ilegalidad, caratulados “CGE Distribución S.A. con

Superintendencia de Electricidad y Combustibles”, de que conoce la Corte de Apelaciones de Santiago, bajo el Rol N° 4322-2012”, 10 de octubre de 2013, Rol N°2.264/2012.

Sentencia Tribunal Constitucional (2012). “Requerimiento de inconstitucionalidad presentado por un grupo de Diputados, respecto de la inconstitucionalidad del artículo 3° del proyecto de ley que crea el Ministerio del Deporte, contenido en el Boletín N° 8085-29”, 16 de enero de 2013, Rol N°2367/2012.

Jurisprudencia judicial.

Corte Suprema.

Sentencia de la Corte Suprema (2005), “Arauco Generación en contra de SEC”, 8 de diciembre de 2005, Rol N°4404/2005.

Sentencia de la Corte Suprema (2008), “Romer Urquieta Jiron con Alexis Porra Uribe, Carlos Alberto Rubio Flores y Osvaldo Patricio Silva Oteiza”, 6 de mayo de 2008, Rol N°710/2008.

Sentencia de la Corte Suprema (2009), “Eduardo Cuevas Jara con Superintendencia de Electricidad y Combustibles, Dirección Octava Zona, VII y VIII Regiones”, 28 de septiembre de 2009, Rol N°4463/2009.

Sentencia de la Corte Suprema (2014), “Fisco de Chile con Dorr Zegers Maria, Mackenna Dorr Maria Teresa, Mackenna Dorr Luis Fernando”, 30 de octubre de 2014, Rol N°1079/2014.

Sentencia de la Corte Suprema (2016), “Aguas Araucania S.A. con Superintendencia de Servicios Sanitarios”, 2 de agosto de 2016, Rol N°15015/2016.

Sentencia de la Corte Suprema (2017), “Casino de Juegos Temuco S.A. con Superintendencia de Casinos de Juegos”, 8 de enero de 2018, Rol N°2961/2017.

Sentencia de la Corte Suprema (2018), “Compañía Minera Zaldivar Limitada con Secretaria Regional Ministerial de Salud”, 28 de agosto de 2018, Rol N°8420/2017

Sentencia de la Corte Suprema (2018), “Mellafe y Salas S.A. con Fisco de Chile”, 18 de octubre de 2018, Rol N°38856/2017.

Sentencia de la Corte Suprema (2018), “Pharma Inveti de Chile con Instituto de Salud Pública de Chile”, 29 de noviembre de 2019, Rol N°16231/2018.

Sentencia de la Corte Suprema (2018), “Comercial Mayor Limitada con Seremi de Salud Región del Bio Bio”, 27 de diciembre de 2018, Rol N°22946/2018.

Sentencia de la Corte Suprema (2020), “Vial Martinic Gonzalo Antonio con Superintendencia de Seguridad Social”, 5 de mayo de 2020, Rol N°28223/2019.

Sentencia de la Corte Suprema (2020), “Servicio Nacional de Pesca IX Región con Sociedad Inmobiliaria e Inversiones Nehuen Limitada”, 27 de agosto de 2020, Rol N°24692/2020.

Sentencia de la Corte Suprema (2020), “Forestal Santa Blanca S.A con Fisco de Chile, Consejo de Defensa del Estado”, 10 de diciembre de 2020, Rol N°21176/2020.

Sentencia de la Corte Suprema (2021), “Sociedad de Ingeniería y Certificación de Calidad LTDA. con Superintendencia de Electricidad y Combustible”, 9 de agosto de 2021, Rol N°36698/2021.

Sentencia de la Corte Suprema (2021), “Consejo de Defensa del Estado con Fisco de Chile, S y R Inversiones S.A.”, 13 de octubre de 2021, Rol N°22247/2021.

Sentencia de la Corte Suprema (2021), “Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura con Luis Alberto Poblete Novoa”, 19 de octubre de 2021, Rol N°50544/2021.

Sentencia de la Corte Suprema (2021), “Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura con Luis Alberto Poblete Salas”, 4 de noviembre de 2021, Rol N°14704/2020.

Sentencia de la Corte Suprema (2022), “Cerfogli Flores Santiago con Consejo de Defensa del Estado”, 18 de abril de 2022, Rol N°12457/2021.

Sentencia de la Corte Suprema (2022), “Marina del Sol con Unidad de Análisis Financiero”, 20 de abril de 2022, Rol N°94906/2021.

Tribunal Tributario y Aduanero.

Sentencia del Tribunal Tributario y Aduanero Región Metropolitana (2015), “Sociedad Administradora y Comercializadora J y J Limitada con Servicio de Impuestos Internos XIV Dr. Santiago Poniente”, 20 de octubre de 2015, Rit N°ES-15-00110/2015.

Sentencia del Tribunal Tributario y Aduanero Región L.G.B. O'higgins (2016), “Servicio de Impuestos Internos VI Dr Rancagua con Rodríguez Durán”, 7 de octubre de 2016, Rit N°ES-19-00016/2016.

Sentencia del Tribunal Tributario y Aduanero Región Metropolitana (2018), “Servicio de Impuestos Internos XIV Dr. Santiago Poniente con Constructora Santa Esperanza Limitada”, 4 de enero de 2018, Rit N°GR-15-00009/2016.

Sentencia del Tribunal Tributario y Aduanero Región Metropolitana (2018), “Carvajal Arriagada con Servicios de Impuestos Internos Dirección Regional”, 8 de febrero de 2018, Rit N°GS-15-00115/2016.

Sentencia del Tribunal Tributario y Aduanero Región Metropolitana (2018), “Ormeno Moraga con Servicios de Impuestos Internos dirección Regional”, 21 de agosto de 2018, Rit N°GS-15-00151/2016.

Sentencia del Tribunal Tributario y Aduanero Región Metropolitana (2020), “SOCIEDAD PAISAJISMO BALMOR LIMITADA con SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS XIV DR STGO PONIENTE”, 14 de agosto de 2020 Rit N°GS-15-00027/2018.

Sentencia del Tribunal Tributario y Aduanero Región Metropolitana (2021), “Importadora Y Exportadora C y C Limitada”, 23 de diciembre de 2021, Rit N°GS-15-00054/2020.

Sentencia del Tribunal Tributario y Aduanero Región Metropolitana (2022), “Equipos contra incendio Rally S.A. con Servicio de Impuestos Internos Dirección Regional Santiago Poniente”, 29 de julio de 2022, Rit N°GS-15-00131-2020.

Tribunal Ambiental.

Resolución del Tercer Tribunal Ambiental (2015), “Superintendencia del Medio Ambiente con Sociedad Mar-Mau Ltda.”, 23 de abril de 2015, Rol N° S-4/2015.

Resolución del Tercer Tribunal Ambiental (2015), “Superintendencia del Medio Ambiente con Planta de Tratamiento de Residuos Patológicos e Industriales”, 1 de septiembre de 2015, Rol N° S-5/2015.

Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental (2014), “Compañía Minera Nevada S.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”, 3 de marzo de 2014, Rol N° R-6/2013.

Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental (2015), “Empresa Nacional de Electricidad S.A con Superintendencia del Medio Ambiente”, 24 de diciembre de 2015, Rol N° R-21/2015.

Sentencia del Segundo Tribunal Ambiental (2020), “Compañía Contractual Minera Candelaria con Superintendencia del Medio Ambiente”, 20 de noviembre de 2020, Rol N° R-140/2016.

Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental (2021), “Inversiones Panguipulli S.P.A. con Superintendencia del Medio Ambiente”, 28 de octubre de 2021, Rol N° R-28/2020.

Sentencia del Primero Tribunal Ambiental (2022), “Interchile S.A. con Superintendencia de Medio Ambiente”, 6 de mayo de 2022, Rol N° R-49/2021.

Juzgado de Letras del Trabajo.

Sentencia del Juzgado de Letras y Garantía de Curanilahue (2018), “Maderas Arauco S.A. con Inspección Comunal del Trabajo de Curanilahue”, 30 de julio de 2018, Rol N° I-2/2018.

Sentencia del Juzgado de Letras del Trabajo de Punta Arenas (2018), “Comercial Madison S.A. con Inspección Provincial del Trabajo de Magallanes”, 7 de agosto de 2018, Rol N° I-8/2018.

Sentencia del Juzgado de Letras del Trabajo de Valdivia (2020), “Fundación Mi Casa con Inspección del Trabajo de Valdivia”, 3 de septiembre de 2020, Rol N° I-6/2020.

Sentencia del Juzgado de Letras del Trabajo de Valdivia (2020), “Carnes Ñuble S.A con Inspección Provincial del Trabajo de Valdivia”, 22 de septiembre de 2020, Rol N° I-36/2020.

Sentencia del Juzgado de Letras del Trabajo de Temuco (2020), “Richard Anthony Maitre Bustos con Servicio Nacional de Menores, Dirección Regional, Región de la Araucanía (SENAME)”, 29 de septiembre de 2020, Rol N° T-94/2020.

Sentencia del Juzgado de Letras de Parral (2021), “Banco de Chile S.A. con Inspección Comunal del Trabajo de Parral”, 9 de marzo de 2021, Rol N° I-6/2020.

Sentencia del Juzgado de Letras de Tomé (2021), “Sociedad Quiero Hasbún y Cía Ltda. con Inspección Comunal del Trabajo de Tomé”, 11 de marzo de 2021, Rol N° I-9/2020.

Sentencia del Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso (2021), “Recursos Portuarios y Estibas Limitada con Alejandro Mella Bórquez, Inspector Provincial del Trabajo de Valparaíso”, 22 de marzo de 2021, Rol N° I-76/2020.

Sentencia del Segundo Juzgado de Letras de Buin (2021), “Amobla S.P.A. con Inspectora Comunal del Trabajo Buin”, de 4 de mayo de 2021, Rol N° I-6/2020.

Jurisprudencia Administrativa.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 45.905 de 1976.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 88.303 de 1976.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 20.991 de 1984.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 21.464 de 1989.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 29.136 de 1999.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 6.926 de 2000.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 25.961 de 2000.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 50.013 bis de 2000.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 3.858 de 2001.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 38.075 de 2002.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 14.571 de 2005.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 28.226 de 2007.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 34.407 de 2008.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 62.188 de 2009.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 37.325, de 2010.

Dictamen de la Contraloría General de la República N° 65.481 de 2011.

Documentos.

Biblioteca del Congreso Nacional (2010). *Historia de la Ley N°20.417*. En https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/4798/HLD_4798_2e57935b52618501d181c75e51c3bcfc.pdf