

NATURALEZA JURÍDICA Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA POTESTAD PUNITIVA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

ROMINA CAROLINA SEGURA SOTO*

RESUMEN

La atribución de la potestad sancionadora de la Administración del Estado constituye una realidad en exponencial crecimiento, no solo en cuanto al número de organismos a los que legalmente se les ha atribuido tales potestades, sino que también en cuanto a la lesividad de estas. En este sentido, la Administración puede establecer determinados hechos, calificarlos como contrarios a derecho e imponer la correspondiente sanción, sin embargo es del todo cuestionable ya que es de conocimiento público que la aplicación de una sanción o pena debe regirse por el principio de legalidad y debe imponerse por el ente judicial.

La Administración al imputar determinadas sanciones administrativas en distintos sectores –medio ambiente, materia eléctrica, sanitaria, construcción, etc.– estaría vulnerando lo preceptuado en nuestra Constitución en el artículo 19 N° 3, inciso 5. El presente artículo tiene por objeto realizar un breve análisis al Derecho Administrativo Sancionador, especialmente su naturaleza jurídica y la constitucionalidad de la potestad punitiva de la Administración.

Palabras clave: Potestad sancionadora, constitucionalidad de las sanciones administrativas, principio de legalidad.

* Abogada Universidad de Viña del Mar. Diplomada en Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Profesora Derecho Administrativo Universidad de Viña del Mar.

The attribution of the sanctioning power of the central government constitutes a reality in exponential growth, not only as for the number of organisms to which legally one has attributed such legal authorities to them, but also as for the harmfulness of these. In this regard, the Administration may establish certain facts, qualify them as contrary to law and impose the appropriate sanction, however, this is quite questionable since it is well known that the application of a sanction or penalty should be governed by the principle of legality and be imposed by the judicial body.

The Administration to attribute certain administrative sanctions in different sectors –environment, electric field, healthcare, construction, etc.– would violate the precepts of our Constitution in Article 19 No.3, paragraph 5.

This article aims to make a brief analysis to the Sanctioning Administrative Law, especially in regard to its legal nature and constitutionality of the punitive power of the Administration.

Key words: sanctioning authority, constitutionality of administrative penalties, the principle of legality.

Fecha de recepción: 22 de octubre de 2013

Fecha de aceptación: 6 de junio de 2014

I. ASPECTOS GENERALES

El tema de las infracciones administrativas ha despertado en el último tiempo un notable interés en el ámbito de la dogmática jurídica. Este interés tiene su origen de que en Chile no contamos con una Ley general sobre infracciones administrativas, a diferencia de otros países como Alemania e Italia, de manera que la regulación de la potestad sancionadora de la Administración se encuentra fragmentada en diversos textos legales en torno a materias específicas, como ocurre en el sector eléctrico, sanitario, ambiental, municipal, etc.

Esta regulación fragmentada conduce a una falta de unidad en la forma de afrontar los aspectos sustantivos y de procedimiento por parte del legislador, dando cuenta de la falta de una política represiva coherente, que permita coordinar el sistema punitivo administrativo con el ámbito penal. Así las cosas, el cuestionamiento de la potestad punitiva de la Administración ante el Tribunal Constitucional ha llevado a revisar seriamente todo el conjunto de normas que la regulan, partiendo de sus bases constitucionales, siguiendo por los principios que la deben regir y las reglas a las cuales se debe someter en sus procedimientos.

Durante un largo periodo de tiempo el estudio de las infracciones administrativas se mantuvo en una suerte de tierra de nadie por parte

de nuestros juristas, sin que resultara posible establecer una delimitación clara entre el Derecho administrativo y el Derecho penal. Por su parte, los administrativistas no hacían más que un esfuerzo descriptivo de sus disposiciones, mientras que los penalistas denotaban un mayor interés científico por tratar de establecer la distinta naturaleza entre los ilícitos penales y administrativos, a fin de determinar el régimen jurídico aplicable.

En este contexto, se advierte como, en las obras de penalistas, se acuñó la denominación “Derecho penal administrativo”, para referirse a esta materia.

En virtud de lo expuesto, ha resultado necesario precisar la naturaleza jurídica de las infracciones administrativas y su régimen constitucional. El punto de partida, pasa por intentar establecer una identidad ontológica entre estos ilícitos y los delitos, en cuyo evento resultaría posible sostener una suerte de unidad del *ius puniedi* estatal, que se regiría por principios comunes. De ahí la afirmación sustentada por la jurisprudencia española y seguida por nuestro Tribunal Constitucional, en orden a la posibilidad de aplicar con ciertos matices los principios del Derecho penal al ámbito de las infracciones administrativas.

La otra posibilidad consiste en sostener la sustantividad del Derecho administrativo sancionador, al extremo de asumir un cambio radical en el pensamiento metodológico, que permita una elaboración autónoma del mismo, desmarcada de la influencia de la dogmática penal. Fundamenta este camino el hecho que sostener la identidad ontológica de dos figuras o instituciones no garantiza, necesariamente, la existencia de una regulación similar de ambas, como ocurre con las infracciones administrativas y los delitos. Por lo demás, no se puede obviar que esta tesis, parte de un análisis metanormativo que busca como efecto primordial identificar las infracciones y delitos por un lado, y sanciones y penas por otro, para, con posterioridad, proyectar dicha igualdad ontológica en el régimen jurídico positivo.

A pesar de lo dicho, el Derecho penal y las infracciones administrativas han alcanzado una gran aproximación a partir de la creación de nuevas figuras delictivas con características propias que la distinguen del Derecho penal, es lo que la doctrina alemana ha denominado como Derecho penal colateral –*Nebenstrafrecht*– o de segunda velocidad, que abarca delitos contra el medio ambiente, el urbanismo, la defraudación fiscal, entre otros.

Así, es posible constatar que algunos de los problemas que se plantean en este nuevo ámbito punitivo se presentan también en ma-

teria de infracciones administrativas, de manera que puede resultar de extraordinaria utilidad recurrir a la dogmática penal en el análisis de determinados aspectos que se plantean en materia de infracciones administrativas, sin que esto implique una transposición acrítica de la misma. De acuerdo con lo anterior, se advierte que una parte de la doctrina comienza a prestarle atención a esta temática, especialmente para cuestionar su constitucionalidad y la forma como el legislador disciplina esta materia.

Esto ha significado que algunos autores hayan calificado dichas actuaciones como actos de naturaleza jurisdiccional que no pueden estar en manos de la Administración, criterio que ha sido seguido en el último tiempo por nuestros Tribunales, especialmente en las acciones constitucionales de protección a fin de sostener que no corresponde dicha facultad a la Administración, so pena de constituirse en una comisión especial, cuestión expresamente prohibida por nuestra Constitución en su artículo 19 Nº 3, inciso 5º. Sin embargo, por otra parte, nuestro Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente que es lícito desde el punto de vista constitucional otorgar esta potestad a la Administración, sujeta a control jurisdiccional ulterior, aunque no ha señalado argumento alguno para fundamentar esta posición.

Este segundo problema, no encuentra aún una solución satisfactoria en nuestro Derecho: la constitucionalidad de la potestad sancionadora de la Administración en el Derecho nacional.

El mencionado problema se entronca con una de las categorías tradicionales del Derecho administrativo, conocida bajo la denominación de autotutela administrativa, y con la cual se pretende dar una expresión sintética que dé cuenta de la forma como el Ordenamiento Jurídico anticipa la intervención estatal a través de la Administración, sin perjuicio de que posteriormente esté sometida al control jurisdiccional.

En razón de ello, la Administración puede crear, modificar y extinguir situaciones jurídicas de terceros, aún en contra de su voluntad, y ejecutar directamente sus propias decisiones, sin intervención de los Tribunales de Justicia, pues estas constituyen actos de imperio y se presumen legales.

II. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

Existen dos potestades punitivas paralelas, la administrativa y la judicial. La primera tiene un claro elemento diferenciador de la segunda, ya que se entiende por potestad punitiva de la Administra-

ción, el poder con que actúan los órganos estatales no jurisdiccionales investidos de atribuciones para sancionar hechos ilícitos¹. Es decir, los órganos que actúan bajo la potestad sancionadora de la Administración no son jueces, sino que, meramente órganos administrativos.

Lo que distingue además a este poder, es que este se ejerce respecto de cualquier persona, es decir, una infracción administrativa puede ser aplicada a cualquiera de los miembros del grupo social y no solo aquellos que se encuentren unidos a la Administración por un vínculo jurídico de sujeción²; esto se explica porque la Administración al aplicar alguna sanción lo hace en virtud de un mandato legal que la obliga a intervenir en beneficio de toda la sociedad para así poder proteger el orden social general, es por ello que existe una conexión entre el ordenamiento jurídico y la sanción administrativa, en cuanto esta última se crea para garantizar el cumplimiento efectivo del ordenamiento jurídico.

Por ende la finalidad de este poder sancionador de la Administración es garantizar el mantenimiento del propio orden jurídico mediante la represión de todas aquellas conductas contrarias al mismo, es un poder de carácter represivo que reacciona frente a cualquier perturbación que se produzca y trate de vulnerarlo. Por tanto, al ejercer la potestad sancionadora de la Administración significa que tal actividad es administrativa, porque quien sanciona es un órgano administrativo que actúa conforme a un procedimiento administrativo, aplicando normas administrativas y como todo acto administrativo, debe ser controlado por los tribunales contenciosos administrativos³.

Para poder entender esta dualidad de potestades en el Ordenamiento Jurídico –la administrativa y la judicial– la doctrina ha entregado dos interpretaciones muy diferentes respecto de una y otra.

La primera sostiene que estas potestades son completamente independientes y con igualdad de rango, ambas tienen sustantividad propia⁴. La segunda interpretación señala que la potestad judicial es

¹ RODRÍGUEZ COLLAO, Luis: “Bases para distinguir entre Infracciones Criminales y Administrativas”, en: *Revista de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso*, Nº XI (1987), p. 128.

² Cf., RODRÍGUEZ COLLAO, *Bases para distinguir...*, p. 135.

³ NIETO GARCÍA, Alejandro: *Derecho Administrativo Sancionador* –3ª edición–, Madrid, Editorial Tecnos, 2002, p. 182.

⁴ Cf., NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo...*, p. 182.

originaria y de ella deriva la administrativa con rango complementario y hasta auxiliar⁵.

Sin embargo, a propósito de lo anteriormente expuesto, se debe señalar que cierto sector de la doctrina ha llegado a una tercera interpretación: a través de una construcción dogmática, señalan que ambas potestades se configuran como ramas o manifestaciones de una unidad superior, la cual es el Ordenamiento Punitivo del Estado o más bien, como la mayoría llama, “el *ius puniendi* del Estado⁶”.

La tesis del *ius puniendi* Estatal o la potestad punitiva única del Estado presenta a su vez dos manifestaciones: la potestad sancionadora de la Administración junto con la potestad penal de los Tribunales: ambas componen un poder superior del Estado y que, además, es único. Esta tesis ha sido objeto de diversas críticas, en palabras del autor español Alejandro Nieto, “esta postura ha sido elevada a dogma, por razones ideológicas ya que así se puede atenuar el rechazo que tiene en parte la sociedad a las actuaciones sancionadoras de la administra-

⁵ Cf., RODRÍGUEZ COLLAO, *Bases para distinguir...*, p. 144.

⁶ La tesis del *ius puniendi* único del Estado tiene su origen en España, el artículo 25 de la Constitución española ha constitucionalizado la potestad sancionadora administrativa al establecer que “nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa”. En este sentido, el Tribunal Constitucional en su sentencia 18/1981, hace suya una línea jurisprudencial iniciada por el Tribunal Supremo en tiempos preconstitucionales, y afirma que la potestad sancionadora administrativa constituye, junto al Derecho Penal, la manifestación del *ius puniendi* del Estado. Esta tesis fue recogida en nuestro país tanto por la jurisprudencia como por la doctrina. El Tribunal Constitucional comienza a reconocer la tesis del *ius puniendi* único del Estado en la sentencia Nº 246 del año 1996 señalando expresamente en su considerando noveno: “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”. En doctrina, reconocen esta tesis: ALCALDE RODRÍGUEZ, Enrique: “La Personalidad Jurídica y el Poder Sancionador de la Administración”, en: *Revista de Actualidad Jurídica*, Nº 1 (2000), pp. 187-188, ARÓSTICA MALDONADO, Iván: “Algunos Problemas del Derecho Administrativo Penal”, en: *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, Tomo LXXXV Nº 1 (1988), p. 44; “El Derecho Administrativo Sancionador y la Proporcionalidad de los Actos Administrativos (Un Asunto de Justicia Distributiva)”, en: *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, Tomo LXXXIV Nº 3 (1987), pp. 112 y ss; “Un Lustró de Sanciones Administrativas”, en: *Revista de Derecho Público* Nº 50 (1991), pp. 176 y ss; VERGARA BLANCO, Alejandro: “Esquema de los Principios del Derecho Administrativo Sancionador”, en: *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, año 11 Nº 2 (2004), pp. 137-138.

ción, además se debe a razones técnicas ya que gracias a este vínculo que se le da con el derecho público estatal al derecho administrativo sancionador le permite que a este último se le proporcione un soporte conceptual y operativo que antes carecía⁷”.

Es por ello que la tesis del *ius puniendi* único del Estado no es del todo admisible en nuestros días, debido a que el Derecho administrativo sancionador opera por sí solo, a través de la potestad sancionadora, la cual posee plena legitimidad.

Además, desde el punto de vista operativo estos argumentos siguen siendo débiles ya que si la potestad sancionadora de la Administración estuviera integrada al *ius puniendi* único del Estado, lo lógico sería que esta potestad se nutriera de la sustancia de la potestad matriz, pero, ello no sucede así, ya que la potestad sancionadora de la administración se nutre del Derecho penal y no del Derecho público estatal, esto se explica debido a que el Derecho penal es un derecho garantista el cual se preocupa por las garantías de los imputados y vela para que estas no se vulneren, en cambio el Derecho público estatal –sin querer señalar que no respeta las garantías individuales de los ciudadanos, porque ello no es así– tiene como primer plano la protección y el fomento de los intereses generales y colectivos⁸.

De lo anteriormente expuesto, no debe deducirse que el Derecho administrativo sancionador deba subordinarse al Derecho penal, porque esta subordinación es meramente coyuntural y técnica, ya que el Derecho administrativo sancionador toma en préstamo los instrumentos que le proporciona el Derecho penal, porque le son útiles por causa de su maduración más avanzada y de su superioridad teórica⁹.

III. POSICIÓN DOGMÁTICA: ¿DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO O DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR?

La exposición de ambas posiciones, da cuenta de la existencia de grandes diferencias respecto de ambas teorías y la importancia que posee el Derecho penal en la potestad punitiva de la Administración, debido a la conexión que este presenta con las infracciones administra-

⁷ NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo...*, p. 22.

⁸ NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo...*, p. 22.

⁹ NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo...*, p. 81.

tivas y por la aplicación del régimen penal –solo en algunos ámbitos– en las infracciones administrativas, debido a la carencia de garantías y principios básicos que el Derecho administrativo sancionador presenta.

Se debe tener presente que la posición dogmática que sostiene la existencia de un Derecho penal administrativo ha sido rebatida, ya que en la actualidad al encontrarnos en un Estado Democrático de Derecho, donde la Administración actúa sometida al mismo, y a la acción revisora de los tribunales, permite desechar la idea de que pueda llegar a existir una Administración inmune, descartando por tanto, que la Administración pudiese hacer lo que esta quisiese. Por su parte, Nieto ha propagado la postura a partir de la cual, cabe hablar hoy de un Derecho administrativo sancionador¹⁰.

1. Derecho penal administrativo

En doctrina suele atribuírsele a Goldschmidt la paternidad del Derecho penal administrativo. La aparición de este nuevo derecho fue el resultado de la concurrencia de diversos factores, como el intervencionismo administrativo.

Recurriendo necesariamente a la historia, debo señalar que de la relación surgida por el encuentro de las concepciones del Estado de policía liberal y las exigencias del Estado que se convertía en Administración, creció la teoría del Derecho penal administrativo. Es decir, de la función del Estado liberal de policía que era proteger a los particulares en sus derechos individuales o bienes jurídicos frente al peligro, se pasó a cuidar del bienestar de la colectividad, que ya no era la suma de los individuos, ya que el bienestar general aparece como la idea de la convivencia humana, transferida al Estado y consecuentemente como el fin de la actividad administrativa. La Administración no podía ser prevención de peligros, sino que tenía que ser Administración del bienestar¹¹.

La Administración pasó a primer plano, comienza a atribuirse fines propios y para poder lograrlos cuenta con una potestad sancionadora propia, gracias a la cual se autoayuda y puede imponer coactivamente el cumplimiento de las normas.

¹⁰ Cf., NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo...*, p. 182.

¹¹ MATTES, HEINZ: *Problemas de Derecho Penal Administrativo*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado Edersa, 1979, p. 177.

Esta teoría tiene como precursores a varios autores, incluso a comienzos del siglo XIX, principalmente a Stahl, Von Stein y Otto Mayer, quienes desarrollaron la teoría de la Administración y del Derecho administrativo, para que así, Goldschmidt, pudiese construir y fijar la relación entre Administración y Derecho, de modo de hacer posible la teoría del Derecho penal administrativo¹².

Con el paso de los años, Wolf emprendió la tarea de salvar la noción de un Derecho penal administrativo independiente, con su investigación sobre “la posición del delito administrativo en el sistema jurídico penal”. Ese autor partió de los fundamentos de Goldschmidt, pero renunció a la idea de concebir al Derecho penal administrativo con características conceptuales u ontológicas, considerando el problema como una cuestión de carácter valorativo¹³.

Según el citado autor, no existe una diferencia lógico formal, ya que el Derecho penal administrativo es formalmente también Derecho penal, pero materialmente es Derecho administrativo.

Por lo anterior, como Derecho penal que es, está sometido a las categorías formales del Derecho penal, es decir la tipicidad, la antijuricidad y la culpabilidad y las diferencias materiales operan sobre estas categorías formales, que no son solo filosófico-jurídicamente fundamentales, sino también elaboradas dogmáticamente.

De acuerdo a lo anterior, esta postura señala que la meta del Derecho penal administrativo es la completa despenalización del injusto administrativo, en otros términos, el Derecho penal administrativo reconoce la paternidad del Derecho penal, pero busca su identidad en la ruptura con este y en el énfasis sobre lo administrativo¹⁴.

La aplicación de principios penales no subordina al Derecho penal administrativo respecto del Derecho penal, por razón de parentesco, con el paso de los años, se llega a una idea y convicción de que no es una relación de filiación, sino de hermanamiento, es decir, la tesis de que el Derecho penal administrativo se encuentra al lado del Derecho penal, y es por lo anterior, que se habla de un Derecho penal administrativo que se encuentra en línea con el Derecho penal, y que se fundamenta por la teoría de *ius puniendi* único del Estado.

¹² Cf., MATTES, *Problemas de Derecho Penal...*, p. 179.

¹³ Cf., MATTES, *Problemas de Derecho Penal...*, pp. 207-208.

¹⁴ Cf., NIETO GARCÍA: *Derecho Administrativo...*, p. 181.

Según lo anteriormente señalado, no puedo dejar de mencionar el tema de la expansión del Derecho Penal¹⁵, que encuentra su fundamento precisamente en la teoría del *ius puniendi* único del Estado. La expansión del Derecho penal implica una desnaturalización, es decir, la administrativización del Derecho penal, que se manifiesta principalmente en una modificación del propio contenido material de los tipos penales¹⁶.

De lo anterior, se debe precisar que lo específico y característico del Derecho penal es, sin duda, la sanción de privación de libertad, en efecto, esta es el única sanción que no puede imponer la Administración, así las cosas, según la expansión señalada, en doctrina se habla de las dos velocidades del Derecho penal.

La primera velocidad, representada por el Derecho penal de la cárcel, en el que habrían de mantenerse rígidamente los principios político-criminales clásicos, las reglas de imputación y los principios procesales; y una segunda velocidad, para los casos en que, por no tratarse de la cárcel o de la no aplicación de penas privativas de libertad, sino que de penas de privación de derechos o pecuniarias, aquellos principios y reglas mencionadas, podrían experimentar una flexibilización proporcionada de menor intensidad de la sanción que se ha de aplicar. Por ende, es en esta segunda velocidad del Derecho penal, donde encuentra principalmente cabida la posición dogmática del Derecho penal administrativo.

La escuela de *Frankfurt*, especialmente Hassemer –uno de los principales integrantes de esta escuela– ha criticado con dureza la decisión de que el Derecho penal extienda su objeto más allá de los límites que tradicionalmente han acompañado a la protección de los bienes jurídicos clásicos y teme que al final acabe convirtiéndose en un Derecho penal meramente funcionalista, “orientado exclusivamente a la finalidad de lograr una defensa de la sociedad lo más eficaz posible frente

¹⁵ SILVA SÁNCHEZ, Jesús: *La Expansión del Derecho Penal, Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales* –2ª edición–, Madrid, Editorial Civitas, 2001, p. 163

¹⁶ En cuanto al tema de la expansión del Derecho penal, véase: ROXIN, Claus, *Política Criminal y Sistema del Derecho Penal* –2ª edición–, Buenos Aires, Editorial Hammurabi, 2002, pp. 31-101, SCHÜNEMANN, Bernd, “La Política Criminal y el Sistema de Derecho Penal”, en: *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, tomo XLIV, fascículo III (1991), pp. 693-713, CORCOY BIDOSOLO, Mirentxu, *Delitos de Peligro y Protección de Bienes Jurídico- Penales Supraindividuales*, Valencia, Editorial Lo Blanch, 2000, pp. 175-225.

a los riesgos derivados de las disfunciones del moderno sistema social¹⁷". Como solución señala que "Para combatir las formas modernas de causación de daños, debería pensarse en la construcción de un sistema jurídico, que tenga elementos absolutamente penales pero que esté orientado en términos estrictamente preventivos y, en todo caso, renuncie al reproche personal y a la imposición de penas privativas de libertad. Una clase de Derecho de intervención, así configurada, podría integrar formas de imputación colectiva¹⁸".

A su vez, Nieto critica duramente la teoría del *ius puniendi* único del Estado, llega a tratarla incluso de dogma, sostiene que presenta enormes deficiencias en su construcción y a la vez propone la independencia del Derecho administrativo sancionador respecto del Derecho penal, esto es, una elaboración autónoma del Derecho administrativo sancionador desmarcada de la influencia de la dogmática penal¹⁹".

La crítica más fuerte que se puede realizar contra la teoría del *ius puniendi* único del Estado, radica en la falta de apoyo jurídico positivo.

Se observa que la teoría de la potestad punitiva única del Estado parte de un análisis ontológico o metanormativo y pretende constatar la identidad entre infracciones y delitos, por un lado, y sanciones y penas por otro, para, con posterioridad, proyectar dicha igualdad ontológica en el régimen jurídico positivo.

A partir de lo anterior, Nieto, argumenta que esta teoría presenta contradicciones; en primer lugar, señala que la identidad ontológica de dos figuras o instituciones no garantiza, necesariamente, la existencia de una regulación similar de ambas. En segundo lugar, habría que atenerse, en rigor, al Derecho público estatal y olvidarse del Derecho penal, sin embargo se ve que los autores y jurisprudencia afirman el *ius puniendi* único del Estado, pero siguen aferrados a la aplicación del Derecho penal.

En síntesis, la crítica a la identidad ontológica que se formula se puede resumir en los siguientes tres puntos: "a) es jurídicamente casi irrelevante, dado que la hipotética identidad ontológica metanorma-

¹⁷ MARTÍNEZ- BUJÁN PÉREZ, Carlos: "Algunas Reflexiones sobre la Moderna Teoría del Bing Crunch en la Selección de Bienes Jurídico - Penales (especial referencia al ámbito económico)" en: *Mutaciones de Leviatán. Legitimación de los nuevos tipos penales* (2005), p. 955.

¹⁸ Cf., SILVA SÁNCHEZ, Jesús: *La Expansión...*, p. 157.

¹⁹ Cf., NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo...*, pp. 85 y 86.

tiva no garantiza una correlativa identidad de regímenes legales; b) es incongruente con la tesis de la integración en una unidad superior, en la medida en que si se acepta esta, los principios que deben aplicarse al ámbito de las infracciones administrativas no son los del orden penal sino los del Derecho público estatal; y c) es inútil porque no resuelve el problema central y originario del Derecho aplicable²⁰.

2. Derecho administrativo sancionador

El gran objetivo de esta nueva posición dogmática consiste en explicar la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, distinta e independiente de la penal –aunque muy próxima a ella en algunos aspectos– además en dotar a su ejercicio de medios técnicos-jurídicos suficientes, para su existencia.

El Derecho administrativo sancionador, a diferencia del antiguo Derecho penal administrativo, es –a primera vista– Derecho administrativo; que sea sancionador impone un adjetivo o una mera modelización adicional, es decir, al añadir la expresión de “sancionador”, significa que este derecho está invadido o coloreado por el Derecho penal sin dejar de ser por ello administrativo.

El Derecho administrativo sancionador no ha querido renunciar a su origen –ser Derecho administrativo–, pero como señalé anteriormente, carece de principios y garantías básicas de protección para los interesados, por ello ha preferido “tomarlas en préstamo del Derecho penal que tiene una mayor experiencia a tal propósito²¹”.

Esta postura dogmática señala que reconocer al Derecho penal no desvirtúa la naturaleza del Derecho administrativo sancionador, que sigue siendo administrativo –ya que el préstamo es solo provisional–. La aplicación provisional de principios penales no subordina al Derecho administrativo sancionador respecto del Derecho penal, lo que propone esta postura, es la tesis de que el Derecho administrativo sancionador se encuentre al lado –y no por debajo– del Derecho penal, dotando así al Derecho administrativo sancionador de una sustantividad propia.

Es por lo anterior, y siguiendo lo que propone Silva, que lo decisivo para diferenciar al Derecho penal y al Derecho administrativo san-

²⁰ Cf., NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo...*, p. 159.

²¹ Cf., NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo...*, p. 182.

cionador, es la utilización del criterio teleológico, es decir, la finalidad que cada uno persigue respectivamente.

El primero persigue proteger bienes concretos en casos concretos y sigue criterios de lesividad o peligrosidad concreta y de imputación individual de un injusto propio. El segundo, en cambio, persigue ordenar, de modo general, sectores de actividad –reforzar mediante sanciones un determinado modelo de gestión sectorial–, por ello no tiene por qué seguir criterios de lesividad o peligrosidad concreta, sino que debe atender lo que afecte a la generalidad.

Su interés reside en la generalidad, y por eso establece infracciones y sanciona desde sus perspectivas generales. No se trata de riesgo concreto imputable personalmente a un sujeto determinado, sino que lo determinante es la visión macrosocial²².

Precisamente por ser esta su perspectiva propia, el Derecho administrativo sancionador no requiere, para sancionar, que la conducta específica, sea relevantemente perturbadora de un bien jurídico. Esta diferencia, es sustancial, explica y justifica “que la tipificación de infracciones administrativas, aunque pretenda cumplir funciones de protección social, muchas veces solo adquieren dicho tono material si las infracciones se contemplan en conjunto, en cambio, contempladas una a una resultan, ciertamente, formales, esto es, muchas veces ni siquiera de peligro abstracto, sino de mero peligro global²³”.

Por todo lo anterior, se sostiene que el Derecho administrativo sancionador tiene autonomía propia, y se rebaten los argumentos que plantean que el Derecho administrativo sancionador es una rama del Derecho Penal, se refuta por tanto el argumento que sostiene que entre la sanción administrativa y la pena existe una identidad ontológica, existiendo entre ellas tan solo diferencias de grado o intensidad, y en segundo lugar se objeta, que tanto el Derecho penal como el Derecho penal administrativo –como algunos llaman al Derecho administrativo sancionador– son manifestaciones de un mismo y único *ius puniendi* del Estado.

Afirma lo anterior, el argumento que apela a la ontología de la sanción, ya que nada impide que, por muy idénticos que sean desde la

²² Cf., SILVA SÁNCHEZ, Jesús: *La Expansión...*, pp. 125-126.

²³ SILVA SÁNCHEZ, *La Expansión...*, pp. 127-128.

perspectiva ontológica de los fenómenos o institutos, estén regidos por regímenes jurídicos distintos²⁴.

En cuanto al fundamento relativo a la existencia de un único *ius puniendi* estatal, de tal ficción –según lo califican la mayoría de los autores que sostienen la autonomía del Derecho administrativo sancionador–, se concluye precisamente lo contrario, ya que conforme a ese razonamiento podría afirmarse que, al estar ambas ramas del Derecho informadas por los principios del Derecho público punitivo del Estado, a falta de precisos principios del Derecho administrativo sancionador, a este debieran aplicársele los principios de aquel y no los del Derecho penal²⁵, o aplicar los del Derecho penal, con excepciones

²⁴ NIETO GARCÍA postula que al “decir que dos fenómenos son iguales en la realidad no significa necesariamente que hayan de tener el mismo régimen jurídico; de la misma forma que el legislador puede dotar del mismo régimen jurídico figuras que en el mundo real son, sin duda alguna, ontológicamente diferentes”. NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo...*, p. 128. En el mismo sentido, PEMAN GAVÍN ha observado y señala que gran parte de la doctrina “ha otorgado a cuestiones como la propia identidad sustantiva entre el delito y la infracción administrativa un carácter secundario dentro de los problemas del Derecho Sancionador, “lo esencial es determinar el concreto régimen jurídico aplicable al Derecho Sancionador”. PEMAN GAVÍN, Ignacio: *El Sistema Sancionador Español hacia una Teoría General de las Infracciones y Sanciones Administrativas*, Barcelona, Editorial Cedecs, 2000, p. 27.

²⁵ NIETO GARCÍA postula: “Aquí hay, por tanto, una sustitución ilegítima que importa denunciar, y en su caso corregir, para terminar asumiendo todas las consecuencias del dogma. Imagínese, en efecto, lo que sucedería si fuera el Derecho público estatal, y no el Derecho Penal, el que inspirara al Derecho Administrativo Sancionador. El Derecho Penal, desde la perspectiva en que aquí se le contempla, es un Derecho garantista, exclusivamente preocupado por el respeto a los derechos del inculpado; mientras que en el Derecho público estatal, sin menosprecio de las garantías individuales, pasa a primer plano la protección y fomento de los intereses generales y colectivos. En otras palabras, si de veras se creyera en el dogma básico –del que verbalmente tanto se alardea–, habría que rectificar los planteamientos al uso y trasladar el Derecho Administrativo Sancionador desde los campos del Derecho Penal –donde ahora se encuentra o, al menos, quiere instalársele– a los del Derecho Público estatal. Con lo cual terminaría recuperando la potestad sancionadora de la Administración la fibra administrativa que ahora se le está negando. En definitiva, contra viento y marea hay que afirmar que el Derecho Administrativo Sancionador es, como su mismo nombre indica, Derecho Administrativo engarzado directamente en el Derecho Público estatal y no un Derecho Penal vergonzante; de la misma manera que la potestad administrativa sancionadora es una potestad ajena a toda potestad atribuida a la Administración para la gestión de los intereses públicos. No es un azar, desde luego, que hasta el nombre del viejo Derecho Penal Administrativo haya sido sustituido desde hace años

y/o con matices, según corresponda²⁶. Es así como cada vez toma más fuerza la idea de sostener que el Derecho administrativo sancionador es una rama autónoma del Derecho²⁷, que tiene su anclaje en el Derecho público, específicamente en el Derecho administrativo, y la finalidad prioritaria que singulariza a esta rama del Derecho, es la protección del interés público, sin perjuicio de otras secundarias como, por ejemplo, dotar de garantías al perseguido.

IV. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN CHILE

Al señalar derechamente que la Administración puede imponer sanciones, surge una gran interrogante: ¿Es conforme con nuestra Constitución el atribuir potestades sancionadoras a órganos de la Administración del Estado, y por ende imponer sanciones a los particulares?

Responder a esta interrogante abre la puerta al análisis sobre el hecho de que si un funcionario de la Administración al imponer una sanción a un particular, esa situación ¿se adecua a lo que señala nuestra Constitución? y a la vez preguntarnos, ¿por qué esa sanción no fue impuesta por un juez, a través de un justo y debido procedimiento como es en el común y general de los casos de las sanciones que se imponen en nuestro país?

El problema, por tanto, se inicia cuando un sector de la doctrina comienza a cuestionar y preguntarse si es posible sostener la constitu-

por el más propio de Derecho Administrativo Sancionador”. NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo Sancionador...*, pp. 22 y 23.

²⁶ DE PALMA DEL TESO, Ángeles: *El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid, Editorial Tecnos, 1996, pp. 39-40. Sostiene: “que mientras el Derecho Penal es un ámbito exclusivamente punitivo, cuya única referencia es el Derecho Público Estatal, el Derecho Sancionador Administrativo no solo debe mirar hacia el Ordenamiento Público Estatal, sino también hacia el propio Derecho Administrativo en el que está inserto; razón por la cual los mismos principios no tienen un contenido homogéneo en uno y otro ámbito, todas las vistas que justifican y exigen el recurso al Derecho Penal, por tener en él su asiento los principios aplicables a todo el Ordenamiento Punitivo, y ser referencia obligada en el proceso de elaboración de una dogmática propia del Derecho Sancionador Administrativo, teniendo en cuenta, claro está, la diferencias existentes entre los dos ámbitos y que entre ellos no existe relación de jerarquía”.

²⁷ ROMÁN CORDERO, Cristian: “El Castigo en el Derecho Administrativo”, en: *Revista de Derecho y Humanidades*, Nº 16 Vol. Nº 1 (2010), p. 162.

cionalidad de las potestades sancionadoras administrativas que la ley otorga a determinados órganos de la Administración del Estado, ya que como es de conocimiento general, nos encontramos en un Estado de Derecho, donde rige plenamente el principio de separación de poderes y donde cada poder tiene sus competencias trazadas y limitadas, por ende al otorgar este tipo de potestad a la Administración, traería aparejado un enorme problema, esto es, una violación a los preceptos de nuestra Carta fundamental, y en consecuencia las disposiciones legales que establecen la potestad sancionadora de la Administración serían inconstitucionales e infringirían garantías y derechos fundamentales de las personas²⁸.

V. POSICIONES ACERCA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

Una de las posiciones doctrinarias acerca de este tema, ha sido encabezada por Soto Kloss²⁹, él se ha detenido a cuestionar la concesión del poder punitivo de la Administración, postulando derechamente la inconstitucionalidad de las leyes que así lo vienen disponiendo, en grado creciente y en desmedro de los Tribunales de justicia, por contravenir a lo menos dos preceptos de nuestra Constitución Política, los cuales serían a su juicio: el artículo 19 N° 3 inciso 5°, consagratorio del derecho a un procedimiento racional y justo, en cuanto presupone que quien juzga y sanciona debe ser distinto a quien fiscaliza e indaga y; el artículo 76 del mismo texto supremo, con arreglo al cual, se establece que la imposición de cualquier castigo por infracción a un ordenamiento jurídico, aún sin ser de carácter sectorial, constituye una materia de exclusiva reserva judicial, intransferible al Poder Administrador³⁰. A su vez, García de Enterría señala que “el capítulo de

²⁸ SOTO KLOSS, Eduardo: “La Potestad Sancionadora de la Administración, ¿se adecua a la Constitución?”, en: SOTO KLOSS, *et al.* en: *Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales: Regulación y Nuevo Intervencionismo, Conferencias Santo Tomás de Aquino*, Santiago (2005), p. 415.

²⁹ SOTO KLOSS, Eduardo: “Notas para el Estudio de la Potestad Sancionadora de la Administración”, en: *Boletín de Investigaciones, Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile*, Santiago, N° 44 y 45 (1979/1980), pp. 98 y ss.

³⁰ ARÓSTICA MALDONADO, Iván: “Sanciones Administrativas y Prescripción”, en: SOTO KLOSS, *et al.* en: *Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales: Regulación y Nuevo Intervencionismo, Conferencias Santo Tomás de Aquino*, Santiago (2005), p. 120.

la actividad sancionadora de la Administración es uno de los más imperfectos de nuestro actual Derecho público, ya que contraría abiertamente postulados elementales del Derecho; frente al refinamiento de los criterios y de los métodos del Derecho penal, el Derecho sancionatorio administrativo ha aparecido durante mucho tiempo como un derecho represivo primario y arcaico³¹”.

De lo anterior podemos concluir que existe un sector de la doctrina, que coinciden con lo señalado hace más de un siglo por Hunneus³², en orden a que sancionar es juzgar y quien puede juzgar, a la luz de la Carta Fundamental, solo es el juez, mas no el administrador. Por ende esta doctrina postula que la potestad sancionadora de la Administración y que, a su vez, las sanciones que esta impone, serían inconstitucionales, debido a que no se ajustan a lo que preceptúa y establece la Constitución Política de la República.

Los autores que adhieren a la tesis de que la potestad sancionadora es inconstitucional, señalan por consiguiente que el término sancionar explicado en palabras simples, se refiere a castigar, por ende sanción es un mal que se impone al infractor de una orden o mandato preestablecido y que es un castigo o pena; a su vez para imponer una sanción es necesario que se realice un juicio, de reproche en donde se analizarán los motivos del porqué se sanciona y además donde se podrá otorgar, al supuesto infractor, la oportunidad para poder argumentar y defenderse.

En relación con dicho juicio, este debe ser realizado por un tercero y a la vez, este tercero debe ser independiente de las partes e imparcial, esto significa que debe ser carente de intereses respecto de ellas; en términos más claros debe reunir las calidades, condiciones, requisitos y exigencias indispensables propias de un juez. La función de sancionar –que es castigar– es propia de un juez, por ende quien pretenda sostener que se ha cometido una infracción ya sea de una ley, un reglamento, de una circular, de una instrucción o de un dictamen, no puede ser la misma entidad, organismo o persona jurídica

³¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “El Problema Jurídico de las Sanciones Administrativas” en: *Revista Española de Derecho Administrativo* N° 10 (1976), p. 147.

³² HUNNEUS ZEGERS, Jorge: *La Constitución ante el Congreso*, -2ª edición-, tomo II, Santiago, Imprenta Cervantes, 1891, pp. 229-231.

que sancione, ya que por esa circunstancia queda despojada de toda independencia e imparcialidad³³.

De acuerdo a lo anterior, y como segundo fundamento, esta postura precisa y recuerda que nuestra Constitución señala expresamente a quienes les corresponde resolver los conflictos o contiendas entre partes. Ya que desde la Carta Política de 1833 han regido preceptos como nuestro actual artículo 76 inciso 1°, cuyo texto establece que: “La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley”.

Tal como se puede observar del precepto transcrito, es una atribución exclusiva y a la vez excluyente que le pertenece al Poder Judicial. Además, así lo confirma la segunda oración que compone el precepto anteriormente citado, al continuar con la siguiente frase: “Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenido de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos”.

Según lo establecido en esta última oración, puede concluirse que el constituyente al prescribir esta atribución de forma excluyente, no permite por ningún motivo, ni bajo ninguna circunstancia que el Presidente de la República y que el Congreso Nacional asuman funciones judiciales, llegando al extremo de enumerar distintas formas en que dichos órganos pudieran intervenir como tribunales en su función de juzgar.

De lo anteriormente expuesto, se debe estudiar el porqué el legislador puede otorgar atribuciones para sancionar a los particulares, es decir, atribuciones para juzgar conductas y condenar, si nuestra misma Carta Política prohíbe al Presidente de la República y al mismo Congreso Nacional ejercer funciones de juez. Otorgar dichas atribuciones a distintos órganos de la Administración del Estado es directamente una violación a los preceptos de nuestra Constitución, en consecuencia esas disposiciones legales serían inconstitucionales y además infringirían garantías y derechos fundamentales de las personas.

Es por ello que, como tercer fundamento, postulan que un derecho fundamental que posee toda persona, es el ser juzgado por un juez natural, lo cual significa que la ley lo señale y que se haya establecido con anterioridad por esta, según lo establece el artículo 19 N° 3 inciso 5°.

³³ Cf., SOTO KLOSS, *La Potestad Sancionadora...*, p. 415.

Lo anterior significa que debe ser un juez y no un órgano administrativo, el cual es por naturaleza un órgano no permanente debido a que suelen ser de la exclusiva confianza del Presidente de la República, además en nuestro Ordenamiento Jurídico la función de juzgar es propia de los tribunales de justicia, de un modo exclusivo y excluyente, esto es ser terceros imparciales e independientes de las partes, ya que es de justicia o equidad natural, que nadie puede ser juez de su propia causa –*nemo iudex in causa sui*–³⁴.

Como cuarto argumento y relacionado con el anterior, se sostiene que estos órganos a los cuales se les han atribuido potestades sancionadoras no son propiamente jueces naturales, por el contrario serían comisiones especiales, lo cual atenta y viola el derecho fundamental del debido proceso³⁵.

Como quinto fundamento señalan que el otorgar estas potestades sancionadoras a los órganos de la Administración es inconstitucional, ya que dicha potestad que se otorga, vulnera además el derecho de presunción de inocencia y el derecho a la defensa o contradictoriedad.

Si bien la presunción de inocencia no se encuentra consagrada expresamente en nuestra Carta Fundamental, sí se encuentra en el artículo 8 N° 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y es tan aplicable a sanciones penales como a las sanciones administrativas, por medio del artículo 5 inciso 2° de nuestra Carta Política.

Un sexto argumento para sostener tal inconstitucionalidad es que dicha inconstitucionalidad se presenta en que las atribuciones sancionadoras otorgadas a un órgano administrativo, en algunos casos –los cuales no son pocos– les han sido conferidas no por medio de la ley sino que por decretos con fuerza de ley³⁶, lo cual hace que esta situación sea del todo afirmativa para señalar que esas potestades sancionadoras son inconstitucionales ya que existe una prohibición de manera expresa y tajante que nuestra Constitución Política impone al legislador, el cual no puede delegar el ejercicio de atribuciones legislativas en el Presidente

³⁴ Cf., SOTO KLOSS, Eduardo: “Es tan “Delgada” la Línea que separa “Fiscalizar” de “Juzgar”, en: *Gaceta Jurídica*, N° 331, (2007), p. 36.

³⁵ Cf., SOTO KLOSS, *Es tan “Delgada”...*, pp. 417-418.

³⁶ Véase: DFL N° 30 Aprueba el Texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley de Hacienda N° 213 de 1953 sobre Ordenanza de Aduanas, 2/5/2008, DFL N° 458 Aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones, 23/11/2010.

de la República para que dicte decretos con fuerza de ley en materia que comprenda garantías constitucionales; al permitir tal hecho o situación cae *ipso iure*, además de violar el artículo 7º incisos 1º y 2º, donde el efecto que se produce debido a esta violación –según esta postura doctrinaria– es la nulidad o inexistencia del acto delegatorio del consiguiente decreto con fuerza de ley, consecuencia de aquel³⁷.

Como último fundamento, señalan que establecer procedimientos sancionadores por la vía de los reglamentos es inconstitucional, debido a que ni siquiera se tipifica la conducta que se sancionará ni la sanción correspondiente, quedando entregado a la más absoluta libertad del órgano administrativo³⁸.

La segunda posición doctrinaria señala que la potestad sancionadora de la Administración posee plena legitimidad y no contrariaría nuestra Carta Fundamental, por ende esta y las sanciones que se imponen a los particulares no serían inconstitucionales. En este sentido, señalan como argumento el reconocimiento y persistencia histórica de la potestad punitiva de la Administración en nuestro país, como a su vez que no existe ninguna norma constitucional que prohíba a la Administración ejercer la potestad sancionadora³⁹.

Por otro lado, se han dado otras razones para justificar a la potestad sancionadora de la Administración; sea que se reconozca como parte de la función ejecutiva y de su privilegio de autotutela, porque surge de la potestad de administrar, por la necesidad de dotar a la Administración de cierto poder de coacción para el adecuado ejercicio de sus funciones o por razones de orden técnico, social, ante el avance económico y la función del Estado de evitar riesgos asociados a este⁴⁰.

En este sentido, Román señala expresamente⁴¹ que difiere de la opinión expuesta por los connotados profesores que postulan la inconstitucionalidad de la potestad punitiva de la Administración, porque hoy se evidencia la conformación de una nueva sociedad posmoderna y globalizada, en la que distintos actores, de una u otra manera,

³⁷ Cf., SOTO KLOSS, *La Potestad Sancionadora...*, p. 418.

³⁸ Cf., SOTO KLOSS, *La Potestad Sancionadora...*, p. 418.

³⁹ Cf., RODRÍGUEZ COLLAO, *Bases para distinguir...*, pp. 132-134.

⁴⁰ BOETTIGER PHILIPPS, Camila: "El Derecho Administrativo Sancionador en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en: *Revista de Actualidad Jurídica*, N° 20, Tomo II (2009), p. 581.

⁴¹ Cf., ROMÁN CORDERO, *El Castigo...*, p. 158.

con sus acciones y omisiones, crean relevantes riesgos, en los ámbitos en los que se desenvuelven y que pueden derivar en importantes daños para las personas o cosas –incluso mayores que los que amenaza, con su actuación, la propia Administración–.

Postula este autor, que lo anteriormente expuesto, parece ser una verdad indiscutible y exige, por cierto, una reelaboración del concepto de Estado de Derecho y, a su vez, de los fines del Derecho público, puesto que hoy, para atender a este nuevo orden de cosas, no puede seguir siendo el fin y objeto de aquellos conformar a los imperativos de esa rama del Derecho solo a los órganos del Estado, sino que también a los particulares, en especial aquellos que, de hecho o de derecho, en este nuevo escenario, detentan formidables poderes en el seno social⁴².

Para el cumplimiento de lo anteriormente expuesto, el Estado tiene el deber jurídico de actuar a efectos de evitar que tales riesgos –derivados de actividades complejas y cuyo control, en algunos casos pertenece a particulares– deriven en daños a terceros. Ese deber se concreta, por una parte, normando esos sectores o incentivando la normativa cuando por la especialidad del sector le resulta imposible, mediante la técnica de la autorregulación y, por otro lado, sancionando la infracción de tal normativa, lo cual, precisamente por la marcada especialización de esos sectores, no podrían satisfactoriamente realizar los Tribunales Ordinarios de Justicia.

Para efectos constitucionales, especialmente en lo dispuesto por el artículo 19 de la Constitución, el concepto de pena comprende toda sanción aplicada por un órgano del Estado. Así las cosas, no solo constituyen penas las sanciones previstas para la comisión de delitos, sino también son penas las sanciones que aplica la Administración como consecuencia de una infracción administrativa. La pena penal y la pena administrativa se someten a un mismo estatuto constitucional, que consagra garantías mínimas tanto sustantivas como procedimentales.

Siguiendo con lo anterior, y como es conocido, la Constitución Política, establece en su artículo 19 N° 3 una serie de garantías relativas a la igualdad en el ejercicio de los derechos y a la igualdad ante la justicia. Cierta sector de la doctrina –que rebate que la potestad sancionadora de la Administración sea constitucional– señala que los incisos 1° al 6° serían las únicas disposiciones de este numeral que se extenderían más allá de los límites penales, y que en consecuencia, las

⁴² Cf. ROMÁN CORDERO, *El Castigo...*, p. 158.

disposiciones contenidas en los incisos 7º, 8º y 9º tendrían una naturaleza e incidencia exclusiva para el ámbito penal, excluyendo a las sanciones administrativas. Empero, lo anteriormente mencionado no es del todo correcto, ya que tanto el inciso 7º, 8 y 9º serían aplicables a las sanciones administrativas, lo cual puede demostrarse a través de un estudio que se realizó a las actas de la comisión de estudio de la nueva Constitución⁴³.

En tal estudio se desprende de forma evidente que los comisionados presentan un enfoque amplio acerca de las sanciones y que las garantías que habitualmente se han establecido respecto al ámbito penal, las entendían también aplicables a todos los otros tipos de sanciones, con especial referencia a las que puede imponer la Administración del Estado, como lo revelan —en las intervenciones del estudio— los comisionistas Ortúzar y Evans⁴⁴.

En síntesis, todas y cada una de las garantías que establece el artículo 19 N° 3 son plenamente aplicables y a su vez son los límites que rigen tanto a las sanciones penales como las sanciones administrativas; es por ello que el deber que pesa tanto sobre el legislador como en la Administración de estructurar y ejercitar sus acciones en el plano sancionador, debe ser realizado con pleno respeto a los derechos y garantías que posee cada persona.

No sería, por tanto, inconstitucional la aplicación de sanciones administrativas, lo que se confirma a la luz de los antecedentes aportados por la historia de las disposiciones constitucionales, la que demuestra, que nuestro constituyente quiso aplicar también los principios y garantías del Derecho penal a las sanciones administrativas⁴⁵. Lo anterior se confirma en virtud de la opinión de uno de los miembros de la comisión, quien tuvo una alta influencia y mayor participación al referirse al tratamiento constitucional de las garantías

⁴³ AGUERREA MELLA, Pedro: “El Estatuto Constitucional de las Penas, su Aplicación a las Sanciones Administrativas Conforme a los Antecedentes de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución”, en: SOTO KLOSS, *et al.* en: *Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales: Regulación y Nuevo Intervencionismo, Conferencias Santo Tomás de Aquino*, Santiago (2005), pp. 57-62.

⁴⁴ Cf., AGUERREA MELLA, *El Estatuto Constitucional...*, pp. 61-62.

⁴⁵ ALCALDE RODRÍGUEZ, Enrique: “Bienes Jurídicos Protegidos y Potestad Sancionadora de la Administración”, en: SOTO KLOSS, *et al.* en: *Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales: Regulación y Nuevo Intervencionismo, Conferencias Santo Tomás de Aquino*, Santiago (2005), p. 68.

en el campo penal: Evans señala: “todo el contenido de los tres últimos incisos del Nº 3 del artículo 19 de la Constitución Política de la República –que fue estudiado, en especial, en la sesión 113, de 10 de abril de 1975, de la C.E.N.C.– deben aplicarse no solo a las sanciones penales sino a toda sanción de otra naturaleza, aplicada por los tribunales o la Administración⁴⁶”.

Si bien se defiende tanto la constitucionalidad como la conveniencia de la atribución legal de las potestades sancionadoras a la Administración, esta doctrina no deja de señalar que es necesario que su ejercicio esté limitado dentro de contornos claros y precisos, y que se fijen primeramente, sus principios y luego sus reglas.

En palabras de Nieto “El problema actual no es el de la existencia de la potestad administrativa sancionadora, y ni siquiera el de su justificación, sino mucho más sencillamente –y también mucho más eficazmente– el de su juridificación. No se trata de devolver a los jueces potestades indebidamente detentadas por la Administración sino conseguir que esta ofrezca en su ejercicio las mismas garantías que los jueces y procesos penales. Y así, la ‘despenalización’ de los procedimientos y garantías⁴⁷”.

Tal necesidad radica en que las potestades punitivas de la Administración son potencialmente lesivas de los derechos fundamentales del perseguido y, en tal contexto, el establecimiento de principios en los términos expuestos no solo consolidaría nuestro Estado de Derecho, sino que, además, impediría que, en el ejercicio de tales potestades, se lesionen los derechos y garantías de los particulares.

En relación con la autonomía y sustantividad propia del Derecho administrativo sancionador respecto del Derecho penal, hay un hecho que no se somete a discusión alguna, no obstante ser cada vez más extendido y lesivo, aún no tiene la solidez dogmática que presenta el segundo.

Es por lo anterior, que es preciso establecer cuales principios han de informar a esta rama del Derecho. Señala esta doctrina que se deben aplicar los principios del Derecho penal al Derecho administra-

⁴⁶ EVANS DE LA CUADRA, Enrique: *Los Derechos Constitucionales*, tomo II, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1999, pp. 149-150.

⁴⁷ NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo...*, p. 84.

tivo sancionador, ya que estos adquieren claros y precisos contornos como pauta y cota máxima⁴⁸.

En cuanto a pauta, ya que en su conjunto, establecen los lineamientos generales que deberían considerarse para tal propósito, sin que ello importe necesariamente aplicar cada uno de dichos principios y con el mismo alcance que en el Derecho penal, como cota máxima, pues en la traslación de tales principios al Derecho administrativo sancionador el alcance que en él han de tener, deberá ser siempre más flexible que en el Derecho penal, ello por el hecho de que aplicando el Derecho administrativo sancionador, en caso alguno podría afectarse la libertad personal del particular al cual se le impondrá una sanción.

Frente al vacío que se presenta en las sanciones administrativas y precisamente por ser un fenómeno que se manifiesta en forma cotidiana, ha sido la jurisprudencia constitucional, judicial y contralora la que ha venido asentando los contornos de esta materia.

Los Tribunales superiores de justicia y la Contraloría General de la República, respectivamente, han ido definiendo las características, modalidades, supuestos, requisitos, límites y condiciones de la potestad sancionadora de la Administración, además, se destaca el gran trabajo que ha desarrollado el Tribunal Constitucional, ya que se ha pronunciado en varias oportunidades respecto de actos legislativos y administrativos que tiene gran incidencia en el tema señalado⁴⁹.

Antes de culminar, debo señalar que el sector de la doctrina que postula la legitimidad de la potestad sancionadora de la Administración, indica que debería establecerse un criterio conforme al cual se distinga qué actuación lesiva de derechos que ejecute la Administración –como por ejemplo la revocación de un acto favorable, la expropiación, la imposición de medidas de coacción directa, la adopción de medidas cautelares, la imposición de multas, etc.– puede ser considerada, para estos efectos, como sanción administrativa.

Para Román: “la sanción administrativa es un concepto jurídico indeterminado, como muchos otros que se pueden apreciar en el

⁴⁸ ROMÁN CORDERO, Cristian: “Derecho Administrativo Sancionador: Ser o no ser. He ahí el dilema”, en: PANTOJA BAUZÁ, Rolando (coord.), *Derecho Administrativo: 120 años de cátedra*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile (2008), p. 107.

⁴⁹ Cf. AGUERREA MELLA, *El Estatuto Constitucional...*, p. 120.

Derecho público⁵⁰". Este autor sostiene que es peligroso definirla, ya que al hacerlo, se corre el riesgo de que se rigidice su concepto, con lo cual se podrían incluir hipótesis dudosas, o excluir otras que al parecer sí tendrían tal carácter⁵¹. Se propone, por tanto, que es la jurisprudencia la que determine en cada caso concreto cuando existe una sanción administrativa.

Sin perjuicio de ello, la doctrina ha fijado lineamientos generales para establecer cuándo estamos en presencia de una sanción administrativa⁵² :

1. La sanción administrativa debe ser impuesta por un órgano administrativo: Al órgano administrativo debe atribuírsele por ley la facultad expresa para sancionar. La sanción no puede ser impuesta por un organismo que no revista tal carácter, o bien, por un organismo administrativo que se ampare para ello en una norma reglamentaria, o bien, en una norma legal que solo le confiera otras potestades, como por ejemplo, la de inspección y no expresamente la de sancionar, por muy ligadas que se encuentren estas⁵³.
2. La sanción administrativa debe importar una lesión o menoscabo de derechos o la imposición de un deber para un particular: la sanción administrativa debe contener un menoscabo o lesión en sus derechos o la imposición de un deber —el cual necesariamente debe estar establecido en una disposición legal—. Si la medida impuesta

⁵⁰ Cf., ROMÁN CORDERO, *El Castigo...*, p. 167.

⁵¹ HUERGO LORA ha señalado: "El sometimiento de las sanciones administrativas a principios y garantías penales, es decir, a un régimen jurídico específico diferente del que se aplica a otros actos de gravamen, exige identificarlas con precisión. Esa tarea no puede corresponderle al legislador, pues ello le permitiría eludir a voluntad la aplicación de las garantías establecidas por la Constitución para las sanciones. No es raro, por otro lado, que los particulares intenten extender el concepto de sanción, pidiendo a los Tribunales que reconozcan esa naturaleza a medidas que no la tienen. En el fondo late una paradoja: si ese régimen especial de las sanciones consisten en último término en un plus de garantías que tiene como finalidad proteger a los particulares frente a medidas de efectos especialmente graves para su esfera jurídica, no se entiende que las multas, como la resolución de un contrato o la revocación de una autorización". HUERGO LORA, Alejandro: *Las Sanciones Administrativas*, Madrid, Editorial Iustel, 2007, pp. 187.

⁵² Cf., ROMÁN CORDERO, *El Castigo...*, p. 168.

⁵³ Cf., SOTO KLOSS, *Es tan "Delgada"...*, pp. 35 y ss.

- por un organismo administrativo carece de esta cualidad, no podría considerarse en ningún caso como sanción administrativa.
3. La sanción administrativa debe haber sido establecida por el ordenamiento jurídico como reacción a la contravención de este: la sanción administrativa debe ser impuesta frente a una acción u omisión; y la realización por acción u omisión de una infracción administrativa debe encontrarse tipificada en la ley.
 4. La sanción administrativa debe ser impuesta con un solo fin: el fin consiste en la represión o castigo de un ilícito administrativo. Si se impusiera con otros fines, se estaría frente a una hipótesis de desviación de poder, la cual sería arbitraria y a su vez, impediría calificarla como sanción administrativa.

VI. CONCLUSIONES

1. Naturaleza jurídica de la potestad punitiva de la Administración

A través de todo lo anteriormente planteado, se desprende que el Derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad, en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas; utilizando la potestad sancionadora para lograr los objetivos que en ellas se encuentran trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa mantiene una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el Derecho penal como el Derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene este de imponer penas y sanciones ante la comisión de ilícitos ya sean de índole penal o administrativo.

La doctrina establece que existen diferencias entre delitos e infracciones administrativas, y la verdad es que la decisión tiene mucha importancia en orden a determinar si ¿es posible aplicar una pena criminal y una sanción administrativa frente a un mismo hecho?, o si ¿las garantías que establece nuestra Carta Fundamental en el artículo 19 N° 3, son aplicables a los particulares cuando se les imponen sanciones administrativas?

En cuanto a la primera interrogante, puedo señalar que si entre las sanciones administrativas y las penales existiera una verdadera diferencia en cuanto a su naturaleza, no habría ningún impedimento

para imponer un doble castigo. Pero si la diferencia solo dice relación con un factor de índole cuantitativo, como ocurre en nuestro país, no puede lógicamente castigarse por la vía judicial y por la vía administrativa una misma conducta, por ende se podría sostener que entre las sanciones administrativas y las sanciones penales existe una diferencia de carácter cuantitativo, sin embargo se muestra una cierta diferencia, cada vez se hace más fuerte la idea de que las sanciones administrativas mantienen una naturaleza propia.

No se puede desconocer que hoy, gran parte de la doctrina reconoce que las penas y las sanciones administrativas son cuestiones independientes, tanto así que la construcción dogmática del Derecho administrativo sancionador hace que se pueda prescindir de la discusión sobre la ontología de la sanción.

Además, la mayoría de la doctrina ha otorgado un carácter secundario a la discusión de la identidad sustantiva entre el delito y la infracción administrativa, estimando que lo esencial es determinar el concreto régimen jurídico aplicable al Derecho sancionador.

Según lo anterior, estimo –al igual que una gran parte de la doctrina– que el Derecho administrativo sancionador constituye una rama autónoma del Derecho penal al menos por dos razones:

La primera, consiste en que el Derecho administrativo sancionador, a diferencia del Derecho penal, no tiene una finalidad exclusivamente garantista del perseguido, sino que protege los intereses de carácter colectivo.

La segunda razón es que las garantías del perseguido administrativamente no provienen del orden penal, sino que del Derecho público y del Derecho administrativo, garantías que han de ser menos intensas que las establecidas para el Derecho penal, dado que este protege por regla general, el derecho a la libertad personal, mientras que el Derecho administrativo sancionador, en su fase garantista, por regla general protege a la comunidad en general.

En virtud de lo anterior, se sostiene que el Derecho administrativo sancionador es una rama autónoma, y específicamente del Derecho penal, ya que no solo tiene por objetivo dotar de garantías al perseguido, como ocurre en el Derecho penal, sino que también tiene como finalidad proteger el interés general y colectivo por sobre los intereses privados, fin que se ajusta con la razón de ser y finalidad del Estado y de su Administración, es decir estar al servicio de la persona humana y promover el bien común.

Que el Derecho administrativo sancionador presente autonomía propia, no significa que con motivo del ejercicio de sus potestades sancionadoras, la Administración se constituya en un poder incon-sulto, arbitrario e ilimitado, debido a que la dignidad de la persona es incuestionable y esta debe ser siempre respetada, por ello es evidente que el ejercicio de tales potestades debe sujetarse a principios, y estos principios serían los principios del Derecho administrativo sancionador. Empero, tal como quedó evidenciado en este artículo, los principios del Derecho administrativo sancionador no tienen aún una consistencia dogmática precisa, es por ello que se propone que, –atendiendo al paralelismo que existe entre estas dos ramas– se tomen en préstamo los principios del Derecho penal, que sí cuentan con tal consistencia.

Eso sí, debo precisar que deben ser aplicados en forma matizada, atendidas las particularidades que presenta esta rama del Derecho.

2. Constitucionalidad de la potestad punitiva de la Administración

Las sanciones administrativas tienen una relación con la Constitución y con el orden garantístico que ella consagra. Es conocido que el ejercicio de cualquier potestad afecta la esfera de la libertad de las personas y de sus derechos, por ello, es perentoria la exigencia de una habilitación competencial previa para el ejercicio de una potestad pública, pero si tal potestad es de contenido sancionatorio, la exigencia se extrema tanto en su contenido abstracto definido por el legislador como en el ejercicio concreto por parte del órgano habilitado para sancionar.

Lo anterior dado que la sanción envuelve una severa limitación al ejercicio de ciertos derechos fundamentales, si es penal, podrá conllevar privaciones de libertad y afectaciones al patrimonio y si es administrativa, desde cesaciones de empleos funcionarios, cierres, comisos, multas u otras que comprometerán desde la libertad empresarial hasta el derecho de propiedad, dependiendo de la magnitud de la sanción impuesta.

Por lo mismo, y según lo señalado por una parte de la doctrina, ¿es conforme a la Constitución la atribución de potestades sancionadoras a la Administración?

Sostengo la tesis de la constitucionalidad de la atribución de potestades sancionadoras a la Administración, la cual fundo en las siguientes razones:

- La primera es que la defensa del interés público debe ser especializado e inmediato, esto atendiendo la creciente especialización de muchos sectores cuyas actuaciones ponen en riesgo el interés público, por ende su defensa debe efectuarla un órgano especializado, y dado que la Administración está dotada de organismos con ese carácter, corresponde a esta su defensa, especialmente a través del ejercicio de potestades sancionadoras. Del mismo modo, como la defensa del interés público no admite dilación, la Administración, a través del ejercicio de sus potestades sancionadoras, se constituye en el mecanismo idóneo.
- La segunda razón se debe a que la Administración constituye el mecanismo eficaz para la coacción de los particulares y así obtener de estos el cumplimiento de sus deberes administrativos, esto debido a que a través de las potestades sancionadoras la Administración constituye el mecanismo idóneo para coaccionar a los particulares, guiados adicionalmente por una lógica estrictamente económica, y así obtener por parte de estos el cumplimiento de sus deberes administrativos, los que por regla general, buscan impedir la creación de riesgos que amenacen a las personas.
- La tercera razón, es que las potestades sancionadoras de la Administración son una realidad muy difícil de sustituir, por más que ciertos autores adviertan inconstitucionalidades en su atribución, ellas constituyen una realidad fuertemente arraigada y, por tanto, difícil de suprimir.

En todo caso, si bien la doctrina mayoritaria estima que no existe infracción de constitucionalidad alguna en la atribución de potestades sancionadoras a la Administración, su ejercicio debe ser limitado a través de principios precisos, uniformes y garantistas, en este caso los principios propios del Derecho administrativo sancionador. Sin embargo, tal como señalé anteriormente, estos principios deben construirse dogmáticamente, y es por ello que se importan, con ciertos matices, los principios propios del Derecho penal.

La evidencia de todo lo señalado nos muestra que en nuestro país deben aplicarse los principios del Derecho penal a las sanciones administrativas, para garantizar así los derechos fundamentales de los particulares que han sufrido la imposición de una sanción administrativa.

Concluyo que, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del Derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales,

aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo solo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador, apoyados en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del Derecho penal, irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado. En tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las garantías que presenta el Derecho penal.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUERREA MELLA, Pedro: "El Estatuto Constitucional de las Penas, su Aplicación a las Sanciones Administrativas Conforme a los Antecedentes de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución", en: SOTO KLOSS, *et al.* en: *Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales: Regulación y Nuevo Intervencionismo, Conferencias Santo Tomás de Aquino*, Santiago (2005), pp. 51-61.
- ALCALDE RODRÍGUEZ, Enrique: "Bienes Jurídicos Protegidos y Potestad Sancionadora de la Administración", en: SOTO KLOSS, *et al.* en: *Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales: Regulación y Nuevo Intervencionismo, Conferencias Santo Tomás de Aquino*, Santiago (2005), pp. 63-71.
- ALCALDE RODRÍGUEZ, Enrique: "La Personalidad Jurídica y el Poder Sancionador de la Administración", en: *Revista de Actualidad Jurídica*, N° 1 (2000), pp. 183-192.
- ARÓSTICA MALDONADO, Iván: "Algunos Problemas del Derecho Administrativo Penal", en: *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, Tomo LXXXV N° 1 (1988) pp. 41-51.
- ARÓSTICA MALDONADO, Iván: "El Derecho Administrativo Sancionador y la Proporcionalidad de los Actos Administrativos (Un Asunto de Justicia Distributiva)", en: *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, Tomo LXXXIV N° 3 (1987), pp. 111-125.
- ARÓSTICA MALDONADO, Iván: "Un Lustró de Sanciones Administrativas", en: *Revista de Derecho Público* N° 50 (1991), pp. 173-195.
- ARÓSTICA MALDONADO, Iván: "Sanciones Administrativas y Prescripción", en: SOTO KLOSS, *et al.* en: *Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales: Regulación y Nuevo Intervencionismo, Conferencias Santo Tomás de Aquino*, Santiago (2005), pp. 119-126.

- BOETTIGER PHILIPPS, Camila: “El Derecho Administrativo Sancionador en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en: *Revista de Actualidad Jurídica N° 20, Tomo II* (2009), pp. 577-596.
- CORCOY BIDOSOLO, Mirentxu: *Delitos de Peligro y Protección de Bienes Jurídico- Penales Supraindividuales*, Valencia, Editorial Lo Blanch, 2000, 392 pp.
- DE PALMA DEL TESO, Ángeles: *El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid, Editorial Tecnos, 1996, 225 pp.
- EVANS DE LA CUADRA, Enrique: *Los Derechos Constitucionales*, tomo II, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1999, 565 pp.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “El Problema Jurídico de las Sanciones Administrativas” en: *Revista Española de Derecho Administrativo N° 10* (1976), pp. 399-430.
- HUERGO LORA, Alejandro: *Las Sanciones Administrativas*, Madrid, Editorial Iustel, 2007, 470 pp.
- HUNNEUS ZEGERS, Jorge: *La Constitución ante el Congreso* –2ª edición–, tomo II, Santiago, Imprenta Cervantes, 1891, 555 pp.
- MARTÍNEZ- BUJÁN PÉREZ, Carlos: “Algunas Reflexiones sobre la Moderna Teoría del Bing Crunch en la Selección de Bienes Jurídico - Penales (especial referencia al ámbito económico)” en: *Mutaciones de Leviatán. Legitimación de los nuevos tipos penales* (2005), pp. 953-985.
- MATTES, HEINZ: *Problemas de Derecho Penal Administrativo*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado Edersa, 1979, 538 pp.
- NIETO GARCÍA, Alejandro: *Derecho Administrativo Sancionador* –3ª edición–, Madrid, Editorial Tecnos, 2002, 532 pp.
- PEMAN GAVÍN, Ignacio: *El Sistema Sancionador Español hacia una Teoría General de las Infracciones y Sanciones Administrativas*, Barcelona, Editorial Cedecs, 2000, 431 pp.
- RODRÍGUEZ COLLAO, Luis: “Bases para distinguir entre Infracciones Criminales y Administrativas”, en: *Revista de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso*, N° XI (1987), pp. 117-163.
- ROMÁN CORDERO, Cristian. “Derecho Administrativo Sancionador: Ser o no ser. He ahí el dilema”. En: Pantoja Bauzá, Rolando (coord.). *Derecho Administrativo: 120 años de cátedra*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2008, pp. 107-139.
- ROMÁN CORDERO, Cristian: “El Castigo en el Derecho Administrativo”, en: *Revista de Derecho y Humanidades*, N° 16 Vol. N° 1 (2010), pp. 151-171.
- ROXIN, Claus: *Política Criminal y Sistema del Derecho Penal* –2ª edición–, Buenos Aires, Editorial Hammurabi, 2002, 123 pp.

- SCHÜNEMANN Bernd: “La Política Criminal y el Sistema de Derecho Penal”, en: *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, tomo XLIV, fascículo III, (1991), pp. 693-714.
- SILVA SÁNCHEZ, Jesús: *La Expansión del Derecho Penal, Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales* –2ª edición–, Madrid, Editorial Civitas, 2001, 167 pp.
- SOTO KLOSS, EDUARDO: “La Potestad Sancionadora de la Administración, ¿Se Adecua a la Constitución?”, en: SOTO KLOSS, *et al.* en: *Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales: Regulación y Nuevo Intervencionismo, Conferencias Santo Tomás de Aquino*, Santiago (2005), pp. 29-49.
- SOTO KLOSS, Eduardo: “Notas para el Estudio de la Potestad Sancionadora de la Administración”, en: *Boletín de Investigaciones, Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile*, Santiago, Nº 44 y 45 (1979/1980), pp. 95-103.
- SOTO KLOSS, Eduardo: “Es tan “Delgada” la Línea que separa “Fiscalizar” de “Juzgar””, en: *Gaceta Jurídica*, Nº 331 (2007), pp. 35-42.
- VERGARA BLANCO, Alejandro: “Esquema de los Principios del Derecho Administrativo Sancionador”, en: *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, año 11 Nº 2 (2004), pp. 137-147.