



Derecho administrativo sancionador en Chile: “Ubicación” y “Límites”

Administrative Law Penalty in Chile: “location” and “limits”

Cristian Román Cordero*
Universidad de Chile

Resumen:

Este trabajo estudia la “ubicación” del Derecho Administrativo Sancionador en el Derecho. Sostiene que éste se “ubica” en el Derecho Administrativo, por lo que en principio se le aplican sus principios y reglas, pero al tener un marcado carácter punitivo, también los principios del Derecho Penal, aunque con matices. Asimismo, este trabajo estudia los “límites” del Derecho Administrativo Sancionador respecto del Derecho Contravencional y el Derecho Disciplinario.

Abstract:

This paper studies the “location” of the Administrative Penalty Law in Law. Raises that it is “located” in Administrative Law, so its principles and rules apply to it in principle, but since they have a markedly punitive character, so do the principles of Criminal Law, although with nuances. Likewise, this paper studies the “limits” of the Administrative Penalty Law with respect to Contravention Law and Disciplinary Law.

Palabras clave:

Derecho administrativo sancionador – Derecho común – Derecho administrativo – Derecho civil – Derecho penal – Derecho contravencional – Derecho disciplinario

Keywords:

Administrative penalty law – Common law – Administrative law – Civil law – Criminal law – Contravention law – Disciplinary law

Sumario:

1. Presentación – 2. Derecho administrativo sancionador en Chile: Generalidades – 3. Derecho administrativo sancionador en Chile: “Ubicación” – 4. El Derecho administrativo sancionador en Chile: “Límites” – 5. Conclusiones – 6. Bibliografía

* Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Chile. Contacto: croman@derecho.uchile.cl

1. Presentación

El Derecho administrativo sancionador en Chile tiene la singularidad de no contar con un precepto constitucional ni una ley que, con carácter general, lo regule. Ello ha representado, por cierto, un gran inconveniente, mas también una gran oportunidad para discutir sobre su “ubicación” dentro del Derecho – en específico si lo está en el Derecho Penal o en el Derecho Administrativo– y sus principios y reglas; y sobre sus “límites” –y fronteras– respecto de los Derechos especiales que regulan ciertos actos que inicialmente se entendió debían serlo por él, como son el Derecho contravencional y el Derecho disciplinario.

Como plan de exposición, en primer lugar, trataremos las generalidades del Derecho administrativo sancionador en Chile; en segundo, su “ubicación”, determinando si lo está o en el Derecho penal o en el Derecho administrativo; así como también la incidencia que en él tiene el denominado “Derecho común”, a fin de aplicarle sus reglas supletoriamente, representado por el Derecho penal o el Derecho civil (o el *Derecho Punitivo del Estado*); y en tercero, sus “límites” –y fronteras– respecto del Derecho contravencional y del Derecho disciplinario.

2. El Derecho administrativo sancionador en Chile: Generalidades

La problemática referida al Derecho administrativo sancionador en Chile es de larga data. En efecto, ya en el Siglo XIX, Jorge Huneeus, en su libro “La Constitución ante el Congreso”, cuestionó el hecho que por ley se hayan atribuido a la Administración del Estado potestades sancionadoras, así como también la desproporción de muchas de las sanciones que, conforme a éstas, podía imponer. Para este autor, sancionar importaba juzgar, función que, entendía, solo podía ser ejercida por los Tribunales de Justicia, y en caso alguno por la Administración¹.

Posteriormente, el Código Penal, de 1874, si bien reconoció este tipo de sanciones, que denominó *sanciones gubernativas*, lo hizo con un carácter particularmente excepcional². En efecto, su artículo 20 dispuso:

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

Durante la primera mitad del Siglo XX no existió mayor discusión sobre esta materia. Quizás por cuanto, tal como mandataba el Código Penal, la atribución legal de potestades sancionadoras a la Administración se mantuvo dentro de los límites de excepción que aquél expresamente le estableció. Con todo, ya en 1954 una memoria de prueba de la Universidad de Chile llamó la atención sobre la existencia de un creciente “Derecho penal administrativo”, como lo denominó³.

En correspondencia con ello, ya durante la década de los años 60's, es posible constatar la existencia de alguna jurisprudencia de la Corte Suprema que entendió que el *sancionado* en sede administrativa era asimilable al *condenado* en sede penal, y en consecuencia, le eran aplicables los mismos derechos y garantías que la Constitución reconocía a éste último⁴. Asimismo, ésta comenzó a razonar en torno al alcance del señalado artículo 20 del Código Penal en cuanto previene que las sanciones gubernativas “no se reputan penas”, estableciendo que, si para los efectos de esa disposición tales sanciones no se reputaban penas, era porque ambas eran ontológicamente lo mismo, concluyendo así que en la imposición de sanciones administrativas debían observarse los mismos principios del orden penal. Con todo, en esa época los problemas de Derecho administrativo sancionador seguían siendo muy menores.

1 Jorge Huneeus Zegers, *La Constitución ante el Congreso*, Tomo II (Santiago de Chile: Imprenta Cervantes, 1891), 234.

2 En efecto, el artículo 501 del Código Penal dispuso: “Art. 501. En las ordenanzas municipales y en los reglamentos generales o particulares que dictare en lo sucesivo la autoridad administrativa no se establecerán mayores penas que las señaladas en este libro, aun cuando hayan de imponerse en virtud de atribuciones gubernativas, a no ser que se determine otra cosa por leyes especiales.”

3 Martín Fuentes Hurtado, *Derecho Administrativo Penal* (Santiago: Editorial Universitaria, 1954).

4 En efecto, en este sentido la Corte Suprema, en sentencia de 31 de marzo de 1966, sostuvo que “existe en verdad jurisprudencia ya establecida por esta Corte en el sentido de que el vocablo “condenado” de que se sirve el artículo 11 de la Constitución Política, no significa por sí solo una condena por delito penal porque de diversos artículos del Código Civil y del de Procedimiento Civil aparece que las expresiones “condenar”, “condenarse” y otras análogas, se emplean en el sentido amplio comprensivo del hecho de imponerse a una persona una pena o sanción, sea de carácter penal, civil o administrativo, cualquiera que sea la causa que la haga procedente, por lo que no se comprende porqué la palabra “condenado”, sin otro calificativo puede limitarse en su alcance a la condena por delito penal, máxime cuando el precepto de que se trata se refiere al hecho sobre que recae el juicio y ese hecho puede revestir diversa naturaleza”. Asimismo, en sentencia de 12 de julio de ese mismo año, sostuvo que, “Como se ha dicho, el mencionado precepto comprende la condenación de una persona por cualquier hecho al que la ley sanciona con una pena, y la multa...es una pena pecuniaria, y esta calidad punitiva no se desnaturaliza por el hecho de que la sanción sea aplicada administrativamente”.

En la década de los años 70's comenzó a sesionar la Comisión de Estudios del Anteproyecto de Nueva Constitución, proceso que concluyó con la Constitución de 1980, actualmente en vigor. De la revisión de sus respectivas actas, es posible concluir que la discusión en cuanto al *ius puniendi* del Estado se refirió prácticamente solo al Derecho penal. Lo anterior quedó en evidencia en la redacción marcadamente penalista que se realizó de los derechos o garantías en el marco de la persecución punitiva del Estado⁵.

Con todo, en una de sus sesiones⁶, el comisionado Silva Bascuñán llamó la atención sobre la existencia de ciertas sanciones aplicadas por órganos del Estado que no tenían el carácter de penas, las que, en su opinión, debían regirse por ciertos principios tales como la irretroactividad de la ley sancionadora desfavorable y el *pro reo*, lo que compartió el resto de los comisionados. De esta discusión algunos han concluido, en el contexto de una interpretación *historicista* de la Constitución, que ésta dispondría que al Derecho administrativo sancionador cabe aplicarle todos y cada uno de los principios del Derecho penal, incluso al *modo penal*, esto es, sin ninguna clase de matización (y por ello lo denominan *Derecho penal administrativo*). En nuestra opinión, tal discusión no permite concluir aquello, pues ella se refirió solo a los dos principios señalados, mismos que parecen no ser exclusivos del Derecho penal, sino que de cualquier rama punitiva (lo que podría ser el contenido inicial de un *Derecho punitivo del Estado* –volveremos sobre este punto– o antes bien se trataría de principios generales del Derecho, tal como han sido conceptuados en otros ordenamientos constitucionales⁷.

No obstante lo anterior, en los hechos, la Constitución nada dice, al menos no en forma expresa, en relación a las sanciones administrativas. Lo anterior no deja de llamar la atención si se considera que, a la par de su proceso de redacción, se llevó a cabo el de la Constitución española de 1978, que sí se refirió a esta materia situando, en un plano de igualdad, a la sanción administrativa y a la pena⁸, y que obedeció a una intensa discusión doctrinaria que le precedió desde mediados de la década de los años 60's⁹.

Esta omisión constitucional, a partir de la década de los años 80's, se hizo más patente. Ello, pues, desde entonces, se constata el fenómeno que hemos denominado "elefantiasis de las potestades sancionadoras", que se caracteriza por la creciente atribución legal de tales potestades a los órganos de la Administración del Estado (muy especialmente, a las denominadas "superintendencias"), como por la creciente lesividad de las sanciones que conforme a ellas éstos pueden imponer¹⁰.

El Tribunal Constitucional, en 1996, a través de su sentencia Rol N° 244, sostuvo que al Derecho administrativo sancionador, así lo denominó –y no casualmente–, se aplican "por regla general" los principios inspiradores del orden penal. Ello, por cuanto entre la sanción y la pena no existen diferencias sustantivas (esto es, guardarían identidad ontológica), y ambas ramas jurídicas (Derecho penal y Derecho administrativo sancionador) serían manifestación de un único *ius puniendi* del Estado. En efecto, en lo medular, sostuvo: "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".

Cabe señalar que dicha jurisprudencia constitucional, en el año 2006, se inclinó levemente hacia el garantismo penal. En efecto, a través de las sentencias 479 y 480, vinculó más intensamente el Derecho administrativo sancionador al Derecho penal, al establecer que la señalada aplicación ya no sería por "regla general" sino que "con matices". Así, esta nueva línea jurisprudencial coincidió con la establecida por el Tribunal Constitucional español¹¹, lo que es extraño si se considera que este último ha establecido esa intensa vinculación, entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador, en base a texto expreso de la Constitución que le ha dado igual tratamiento a la pena y a la sanción; en cambio, la nuestra ha guardado completo silencio sobre el particular. En efecto, en este sentido, la sentencia Rol N° 480 sostuvo:

"Que el principio de legalidad es igualmente aplicable a la actividad sancionadora de la Administración en virtud de lo prescrito en los dos últimos incisos del numeral 3 del artículo 19 de la Carta Fundamental. Aun cuando las sanciones administrativas y las penas difieren en algunos aspectos, ambas pertenecen a una misma actividad"

5 Artículo 19, N° 3, de la Constitución.

6 Actas Oficiales de la Comisión de Estudio del Anteproyecto de Nueva Constitución, Sesión 113, celebrada el 10 de abril de 1975, pp. 7 y ss.

7 Artículo 9.3 de la Constitución española, respecto de la "irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables"

8 Artículo 25.1 de la Constitución española.

9 Por todos, véase: Eduardo García de Enterría, "El problema jurídico de las sanciones administrativas" en *Revista Española de Derecho Administrativo* N° 10 (1976), 399-430.

10 Cristián Román Cordero, "Derecho Administrativo Sancionador: ¿Ser o no ser? He ahí el dilema" en *Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Derecho Administrativo: 120 años de cátedra* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2008), 109-110.

11 Sentencia del Tribunal Constitucional Español 18/1981.

sancionadora del Estado –el llamado ius puniendi– y están, con matices, sujetas al estatuto constitucional establecido en el numeral 3º del artículo 19.”

Asimismo, cabe apuntar que en el año 2014, a través de la sentencia Rol N° 2.682, el Tribunal Constitucional ha establecido que el procedimiento administrativo sancionador es “*similar al penal*”, de lo que cabría concluir que a éste son aplicables los principios del orden procesal penal, aunque sin tener claridad en cuanto a la intensidad con la que ello ha de realizarse (¿“por regla general”, “con matices” o de otra forma?). En efecto, en lo medular sostuvo:

“Que en el procedimiento civil ordinario, una vez concluido el período de discusión, corresponde al tribunal señalar cuáles serán los hechos que constituirán el objeto de la actividad probatoria de las partes (artículo 318 del Código de Procedimiento Civil). Cuestión diversa a lo que ocurre en el procedimiento administrativo sancionador, similar al penal, donde el objeto de la prueba estará constituido por los hechos o enunciados fácticos de la acusación y de la defensa, que en ellos se consideren sustanciales y relevantes.”

Recapitulando, la Constitución chilena no se refiere a la sanción administrativa. Asimismo, no existe una ley que, con alcance general, regle su imposición, tanto desde la perspectiva sustantiva como adjetiva (o procedimental) –aunque sí hubo un fallido intento en este sentido¹²–. Así las cosas, el Derecho administrativo sancionador en Chile, entendido como la rama jurídica llamada a limitar el ejercicio de la potestad sancionadora atribuida por ley a la Administración del Estado, se encuentra *atomizado* en lo que podemos llamar Derecho(s) administrativo(s) sancionador(es), que precisan diversos cuerpos legales referidos a distintos órganos de la Administración que tienen atribuida por ley potestad sancionadora en relación a específicos ámbitos sectoriales como, por ejemplo, el eléctrico, el sanitario, el ambiental, el laboral, el de valores y seguros, el televisivo, etcétera, y que en función a éstos adquieren características propias¹³. A ellos nos referiremos en lo sucesivo como *regímenes normativos sectoriales*.

Este “modelo” de Derecho administrativo sancionador es muy cuestionable, por cuanto los perseguidos en esta sede tendrán, en principio, solo los derechos y garantías –sustantivos y adjetivos– que les confiera el cuerpo legal del respectivo órgano persecutor (esto es, el *régimen normativo sectorial*); y al ser estos cuerpos legales distintos, tales derechos y garantías para aquéllos no solo no serán los mismos sino que, en no pocas oportunidades, diametralmente distintos, infringiendo así gravemente el principio de igualdad ante la ley.

Ahora bien, enhorabuena, tal *atomización* se ha ido corrigiendo, en parte, a través de la jurisprudencia (constitucional, judicial y administrativa), que ha ido conformando lentamente los elementos básicos de una *teoría general* del Derecho administrativo sancionador, y a través del establecimiento de normas legales que, con carácter general, regulan materias mediatas pero estrechamente vinculadas al ejercicio de la potestad sancionadora como, por ejemplo, la ley que ha establecido las bases de los procedimientos administrativos (Ley N° 19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos¹⁴).

2. Derecho administrativo sancionador en Chile: “Ubicación”

2.1 El Derecho administrativo sancionador “ubicado” en el Derecho administrativo

2.1.1 Derecho administrativo sancionador: “ubicado” en el Derecho administrativo y autónomo

El Derecho Administrativo Sancionador se “ubica” en el Derecho administrativo, lo cual queda patente en dicha nomenclatura: Derecho administrativo – sancionador.

Cabe observar que, hasta hace un par de décadas, se discutía mucho al respecto. En efecto, un sector de la doctrina defendía la nomenclatura “Derecho penal administrativo”, lo que importaba “ubicarlo” en el

12 En efecto, en Chile, en el año 2004, el Presidente de la República envió al Congreso Nacional el “Proyecto de Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios” (Boletín 3475-06), que pretendía regular, con alcance general, aspectos sustantivos y adjetivos del Derecho Administrativo Sancionador. Este proyecto fue prontamente retirado.

13 Por ejemplo: (i).- en el ámbito eléctrico existe una marcada atenuación del principio de legalidad y tipicidad –en atención al tecnicismo y mutabilidad de la materia regulada–; (ii).- en el ámbito televisivo, una *objetivización* del principio de culpabilidad –la culpa se evidencia como la mera o simple inobservancia de la norma, en atención a la relevancia que tanto el Constituyente como el Legislador le han conferido al *correcto funcionamiento del servicio televisivo* –; (iii).- en el ámbito ambiental, una preferencia a prevenir y evitar la ocurrencia del daño ambiental que a sancionar, lo que da sustento a mecanismos tales como la *autodenuncia*; y (iv).- en el ámbito laboral, atemperando el fin represivo del Derecho Administrativo Sancionador, en orden a no afectar la continuidad de la empresa, por ejemplo, distinguiéndolas por tamaño para los efectos de aplicar medidas provisionales, sanciones e incluso para ejercer el principio de oportunidad.

14 Esta Ley, conforme mandata su artículo 1º, inciso 1, tiene un carácter general y supletorio. En efecto, dispone: “Artículo 1º. Procedimiento Administrativo. La presente ley establece y regula las bases del procedimiento administrativo de los actos de la Administración del Estado. En caso de que la ley establezca procedimientos administrativos especiales, la presente ley se aplicará con carácter de supletoria.”

Derecho penal (como sub-rama), y que, por tanto, se regiría por sus mismos principios y reglas, al *modo penal*. Así, éste sería eminentemente garantista.

En Chile se ha impuesto la nomenclatura “Derecho administrativo sancionador”, lo que importa que éste se “ubica” en el Derecho administrativo, mismo que se caracteriza por conciliar los intereses generales con los privados, razón por la que no tendría el carácter eminentemente garantista que le otorga la anterior nomenclatura. Con todo, atendido su carácter punitivo, que evidencia la voz “sancionador” a él se le aplica los principios del Derecho penal, aunque con matices. Ello debe ser como *cota*, pues tales principios no pueden ser aplicados a éste en los mismos términos que en el Derecho penal, es decir, siempre será a la baja. Y como *pauta*, pues a partir de tales principios penales deberán moldearse los principios homónimos del Derecho administrativo sancionador, atendiendo a sus singularidades. Este proceso aún no está acabado, razón por la que la aplicación de esos principios penales, en los términos referidos, se hará hasta que el Derecho administrativo sancionador no haya elaborado los propios o precisado su alcance (se trata así de un uso meramente instrumental y temporal).

De lo anterior se sigue que el Derecho administrativo sancionador tiene vocación de autonomía, primeramente respecto del Derecho en el que se “ubica”: el Derecho administrativo. Ello por cuanto, conforme se ha observado, presenta notas garantistas, que, si bien no son en la escala que se advierten en el Derecho penal, sí son inusuales en el Derecho administrativo, razón por la cual se constituye en una suerte de “isla” de garantismo dentro de éste.

El “bautizo” de esta materia en Chile como Derecho administrativo sancionador fue realizado por el Tribunal Constitucional en la sentencia Rol 244, de 1996, a la que aludimos con anterioridad. Lamentablemente, ella no da cuenta del porqué de esta decisión. Con todo, estimamos que ello se debió a la influencia temprana de la doctrina y jurisprudencia española, que así lo denomina; a lo que ayudó la omisión que nuestra Constitución guarda sobre esta materia, conforme se ha indicado, y la posición inicial de dicha Magistratura en orden a establecer que los principios inspiradores del orden penal se aplicaban a éste solo por *regla general*. Y, a mayor abundamiento, también al reconocimiento que realizó en cuanto a que entre el Derecho Penal y el Derecho administrativo sancionador existen sustanciales diferencias, entre las cuales destacó que, mientras el primero importa el ejercicio de jurisdicción –jurisdicción penal–, el segundo, el ejercicio de una potestad administrativa¹⁵; y mientras el primero sí reconoce penas privativas de la libertad individual, el segundo, en lo absoluto, sanciones administrativas con tal carácter, ni aun en forma indirecta¹⁶.

2.1.2 El Derecho administrativo sancionador: la (no) aplicación de los principios y reglas del Derecho administrativo

Dado que el Derecho administrativo sancionador se “ubica” en el Derecho administrativo, es dable sostener que inicialmente está informado por los principios de éste. Asimismo, lo está por los principios del orden penal, aunque deben serle aplicados con matices, y mientras aquél no elabore los propios –o singularice el alcance de ellos, a diferencia de aquellos homónimos del Derecho penal–.

A mayor abundamiento, y precisamente porque el Derecho administrativo sancionador se “ubica” en el Derecho administrativo, a aquél le son aplicables igualmente sus reglas, entendiendo por tales las prescripciones específicas dispuestas por la ley, muchas de las cuales concretan principios. Esto no ocurre automáticamente con las reglas penales, contenidas en el Código del ramo, pues ello se subordina a la discusión sobre el “Derecho común” que veremos en la letra siguiente.

La aplicación de los principios y reglas del Derecho administrativo en el Derecho administrativo sancionador tiene singular relevancia en al menos tres órdenes de materias: i) La potestad sancionadora que ejerce la Administración es de naturaleza administrativa, no jurisdiccional¹⁷. De ello se sigue, por ejemplo, que ella podría ser delegada¹⁸; ii) Su ejercicio debe conformarse a un procedimiento administrativo. De ello se sigue, por ejemplo, que le es aplicable supletoriamente la ley que establece las bases de éste¹⁹; y iii) El acto de imposición de una sanción administrativa es un acto administrativo. De ello se sigue, por ejemplo, que

15 Sentencia del Tribunal Constitucional Rol Nº 124.

16 Sentencia del Tribunal Constitucional Rol Nº 1.518.

17 En este sentido, véase: sentencia del Tribunal Constitucional Rol Nº 124, y dictámenes de la Contraloría General de la República Nºs 39.696-2005 y 24.731-2019.

18 Sentencia del Tribunal Constitucional Rol Nº 725.

19 Ley Nº 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos.

debe cumplir todos los requisitos que singularizan a éstos como, por ejemplo, debe ser motivado, y con una motivación reforzada, atendido el carácter desfavorable que la singulariza²⁰.

Con todo, cabe destacar que la solución que el Derecho administrativo otorgue a problemas propios del Derecho administrativo sancionador, tanto a nivel de principios o reglas, no siempre será coherente con el carácter punitivo de éste. Pues bien, en estos casos, aquél no debe serle aplicado, sino que la solución debe ser creada en el seno del Derecho administrativo sancionador, por la doctrina, la jurisprudencia y/o la legislación, con el auxilio instrumental y temporal de los principios del orden penal; todo lo cual le permitirá reafirmar su carácter de Derecho autónomo, y en especial respecto del Derecho administrativo.

Así, por ejemplo, si un acto administrativo que impone una multa es notificado al infractor, y éste lo impugna judicialmente y, estando pendiente el respectivo proceso, fallece; conforme al criterio propio de Derecho administrativo, este acto produce sus efectos al ser notificado, de suerte tal que la multa se transmitió y, por tanto, debe ser pagada por la sucesión; mas conforme a un criterio punitivo, caracterizado por el hecho que la responsabilidad es personal, ésta debe entenderse extinguida con la muerte del infractor, razón por la que la multa no se transmite y no debe ser pagada por aquélla. En Chile, este caso no tiene solución legal expresa, y en su defecto los tribunales han aplicado la tesis administrativa²¹.

Convengamos que ninguna de las dos soluciones parece ser plenamente convincente, mas la tesis administrativa nos parece no solo contradictoria con el carácter punitivo de la sanción administrativa, sino que derechamente injusta. Por ello estimamos que en lo sucesivo la doctrina, la jurisprudencia y en su momento el legislador, elaborarán una solución distinta a las señaladas, aunque más en sintonía con la tesis punitiva, la que será la solución propia del Derecho administrativo sancionador, y con la cual remarcará su carácter de Derecho autónomo, y en especial respecto del Derecho administrativo.

El proceso hacia la consolidación de la autonomía del Derecho administrativo sancionador, que se concreta mediante el establecimiento de sus propios principios (lo que corresponde a la doctrina y jurisprudencia), y reglas (lo que corresponde al legislador), se evidencia ya en muchas materias. Así, por ejemplo, hace unos 15 años atrás no eran pocos los autores que en materia de principio de legalidad y tipicidad en el Derecho administrativo sancionador señalaban que la colaboración reglamentaria estaba absolutamente proscrita, alcance del mismo que entonces no se sostenía ni aún en el Derecho penal. Hoy podemos señalar que ya está asentado, tanto en la doctrina como jurisprudencia, que dicha colaboración sí está permitida en la medida que la ley establezca al menos el núcleo esencial de la conducta infraccional²²; e incluso es más, en ámbitos sectoriales caracterizados por su tecnicismo, dinamismo y/o referidos a sujetos vinculados de una u otra manera a la Administración, se ha admitido que ésta pueda sancionar incluso la infracción de sus órdenes e instrucciones²³.

2.1.3 *Derecho administrativo sancionador: la frontera con el Derecho administrativo*

Conforme hemos destacado, el Derecho administrativo sancionador, dadas sus notas garantistas –atendida su vinculación con el Derecho penal–, constituye una excepción en el Derecho administrativo, en el cual se encuentra “ubicado”. De ahí que exista una tendencia por parte de los administrados destinatarios de actos administrativos desfavorables, en orden a ver –o querer ver– en ellos sanciones administrativas, sean o no tales, a fin de exigir a la Administración, en su imposición, la observancia de todos los derechos y garantías propios del Derecho administrativo sancionador; y a su vez, por parte de la Administración, en orden a ver –o querer ver– en sanciones administrativas, actos desfavorables que no tienen tal carácter, para, en su imposición, no tener que observar tales derechos y garantías, aunque sí los que son propios del Derecho administrativo (de menor intensidad que los del Derecho administrativo sancionador).

20 Artículos 11, inciso 2º, y 41, inciso 4º, de la Ley Nº 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos.

21 Sentencia Corte Suprema Rol Nº 1.079-2014. Estableció que la impugnación de la legalidad del acto que realiza un particular no suspende la vigencia de los efectos del acto reclamado, sino que sólo inhibe la posibilidad de compeler su cumplimiento por parte de la Administración. En efecto, en lo medular señaló: “(...) y, en consecuencia, confirman que los efectos del acto administrativo sancionador se producen inmediatamente y el reclamo, en su caso, sólo suspende la facultad que tiene la Administración para exigir su cumplimiento, de modo que desechada la reclamación por sentencia ejecutoriada aquella puede exigir el cumplimiento de su resolución, si el administrado no lo ha realizado voluntariamente. (/) Segundo: Que de esta manera, la resolución que impuso la multa al Sr. Mackenna produjo efectos inmediatos, esto es, le confirió la calidad de deudor para con el Fisco y la obligación de pago que de dicha resolución se derivó se incorporó en su patrimonio en el acto de la notificación. (/) Asimismo, el reclamo que en su oportunidad dedujo en contra de la referida resolución administrativa que lo sancionó sólo suspendió el cumplimiento de la misma, pero no sus efectos, razón por la cual se convirtió en deudor del Fisco desde el momento mismo de la notificación de la resolución respectiva.”

22 Sentencias del Tribunal Constitucional Roles Nº 244, 479 y 480.

23 Sentencia del Tribunal Constitucional Rol Nº 2.264.

La relevancia práctica de este problema radica en que, si se aplica el Derecho administrativo sancionador a la imposición de actos desfavorables que no son sanciones administrativas, se estaría obstaculizando el actuar de la Administración con detrimento al interés público que ésta está llamada a atender; y por el contrario, si se aplica el Derecho administrativo a la imposición de sanciones administrativas se estaría privando al sancionado de los derechos y garantías propios del Derecho administrativo sancionador, o bien restando intensidad a éstos. He ahí la necesidad de remarcar claramente el límite entre el Derecho administrativo y el Derecho administrativo sancionador, o lo que es lo mismo, en qué casos opera uno y otro.

Sostenemos que ese límite es la sanción administrativa. Por tanto, el Derecho administrativo sancionador rige la imposición de ésta, en tanto que el Derecho administrativo la imposición de todo otro acto administrativo que no sea tal. Así todo operador jurídico, para resolver si el Derecho administrativo sancionador debe o no ser aplicado en relación a un específico instituto y en un específico contexto factual, deberá determinar si éste es o no una sanción administrativa, debiendo prescindir para ello de cualquiera calificación que al respecto haya realizado la ley explícita o implícitamente.

Al respecto, en otra oportunidad, hemos planteado que la sanción administrativa tiene cuatro requisitos, a saber: i) quien la impone debe ser un órgano de la Administración (de ello se sigue que lo hace en ejercicio de una potestad administrativa, conforme a un procedimiento administrativo y a través de un acto administrativo); ii) tiene un carácter desfavorable (pues impone a una persona una carga o restringe su esfera de derechos); iii) es reacción a una infracción administrativa anterior; y iv) persigue una finalidad netamente represiva²⁴.

Para graficar la importancia de esta cuestión, revisemos el caso “gato Jemimo”²⁵. Trata sobre un gato, cuyo nombre era Jemimo, que, según los vecinos, expelía malos olores, razón por la que denunciaron a su dueña ante la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Salud. Este órgano de la Administración inició un sumario sanitario en su contra que concluyó con una resolución administrativa que le impuso la sanción de amonestación y de “reubicación de mascota”. Habiendo deducido recurso de protección contra dicha resolución, la Corte Suprema lo acogió pues, sostuvo, las sanciones administrativas solo podían ser establecidas expresamente por la ley, y como el Código Sanitario no establecía la sanción administrativa de “reubicación de mascota”, el actuar del señalado órgano de la Administración devenía en ilegal. En efecto, en lo medular, sostuvo:

“no se advierte en el catálogo de sanciones la posibilidad de “reubicar mascota”, no mencionando la resolución cuál es la facultad ni disposición que la autorice para la orden impuesta, siendo las sanciones administrativas de naturaleza estricta, (...) Que advertido lo anterior y no constando que la autoridad administrativa tenga facultad legal para disponer “reubicar” al animal de la recurrente, sin perjuicio de las sanciones que se pueden imponer por infracciones acreditadas en un proceso previo y legalmente tramitado, la actuación deviene en ilegal y procede acoger el recurso en cuestión”.

Ahora bien: ¿Se trataba de una sanción administrativa que, como tal, exigía en su imposición, la observancia de los derechos y garantías que singularizan al Derecho administrativo sancionador, o se trataba solamente de un acto administrativo desfavorable que no tenía tal carácter, de suerte tal que en su imposición debían observarse solo los derechos y garantías que reconoce el Derecho administrativo (de menor intensidad que los anteriores)? Creemos que esta última era la solución correcta. En efecto, en nuestra opinión, no se trataba de una sanción administrativa, como lo entendió dicha Magistratura, sino solo de una medida de restablecimiento de la legalidad, y por tanto, no le era aplicable la exigencia, propia del Derecho administrativo sancionador, a partir del principio de legalidad, conforme a la cual la sanción administrativa debe ser establecida expresamente por la ley.

2.2 El problema del “Derecho común”

Conforme se ha señalado, el Derecho administrativo sancionador es autónomo, pero en proceso de formación. Por ello, presenta muchos aspectos no regulados, más aun en Chile dado que, conforme se ha señalado, ni la Constitución ni una ley, con alcance general, lo aborda. En este contexto surge la duda sobre qué reglas en específico cabe aplicar a las materias no expresamente tratadas por los *regímenes normativos sectoriales*. La respuesta puede hallarse en el Derecho administrativo, en los términos y con las limitaciones que hemos señalado, o bien en el “Derecho común”.

24 Cristian Román Cordero, “La sanción administrativa y las fronteras del Derecho Administrativo Sancionador” *Ius Publicum* N° 40 (2018): 119-122.

25 Sentencia de la Corte Suprema Rol N° 2.446-2013.

El “Derecho común” es una categoría que se mantiene en Chile casi por *inercia jurídica*, y su relevancia radica en que sus reglas, contenidas en el Código del ramo, son aplicables supletoriamente al Derecho administrativo –y consecuentemente al Derecho Administrativo Sancionador–. Este, históricamente, se ha identificado con el Derecho civil, y por ello con el Código Civil, pero, cada vez más, en materias punitivas, con el Derecho penal, y por ello con el Código Penal.

Nosotros, por nuestra parte, reconocemos como un posible nuevo “Derecho común” respecto del Derecho administrativo sancionador, al *Derecho punitivo del Estado*, aun cuando, por el momento, no ha sido mayormente reconocido ni desarrollado por la doctrina, la jurisprudencia y la legislación.

Veamos a continuación cada uno de estos tres posibles “Derecho común”.

2.2.1 El “Derecho común” entendido como Derecho penal

Para algunos el Derecho penal es el “Derecho común” respecto del Derecho administrativo sancionador, y ello se explicaría por el hecho que, conforme se ha indicado, a la luz de la jurisprudencia, a este último se aplican los principios que inspiran el orden penal con matices. De esta declaración, algunos concluyen que igualmente le son aplicables supletoriamente sus reglas, en específico las contenidas en el Código Penal, constituyéndose así en el “Derecho común” respecto del Derecho administrativo sancionador.

Esta tesis viene a interponerse al Derecho Civil, al cual históricamente se le ha atribuido esa calidad en relación al Derecho administrativo. En este contexto, se ha precisado que el Derecho penal es el “Derecho común” respecto del Derecho administrativo, pero en relación a las materias punitivas (vale decir, aquellas que son propias del Derecho administrativo sancionador); en tanto que el Derecho civil lo sería en relación a todas las otras materias, y sin duda alguna respecto de aquéllas de evidente contenido patrimonial.

Entendido el Derecho penal como “Derecho común” respecto del Derecho administrativo sancionador, resulta que sus reglas, contenidas en el Código del ramo, le son supletoriamente aplicables. Así, por ejemplo, en relación al problema recurrente de inexistencia de una norma legal que en un *régimen normativo sectorial* regle la prescripción de la infracción o sanción administrativas, se ha resuelto aplicar los artículos 94 y 97 del Código Penal, como “Derecho común”, en lo pertinente a las faltas (pues las infracciones administrativas no serían asimilables a los delitos y crímenes), esto es, el plazo de 6 meses. Así, en este sentido, la Corte Suprema, tiempo atrás, sostuvo:

«Que ante la ausencia de norma expresa en el ordenamiento citado, y tratándose de disposiciones especiales, debe entenderse que en lo no contemplado expresamente en ellas, deben aplicarse supletoriamente las reglas del derecho común que, según la materia específica, correspondan. En este caso, el derecho común aplicable es el Derecho Penal –manifestación del mismo ius puniendi estatal– específicamente su artículo 94, pues en la especie, resulta evidente que el procedimiento infraccional persigue la sanción de una falta, en este caso, por infracción al ordenamiento administrativo, y por tanto, debe darse esa calificación a los hechos denunciados»²⁶.

2.2.2 El “Derecho común” entendido como Derecho civil

Esta es la tesis clásica en el Derecho Chileno. Conforme a ella, respecto de los vacíos normativos que existan en otras disciplinas jurídicas, entre ellas el Derecho administrativo –y el Derecho administrativo sancionador–, cabe aplicar supletoriamente la regla análoga del Código Civil. Para algunos tal aplicación debe hacerse al *modo civil*, esto es, en los mismos términos que se aplica en esa disciplina, mientras que, para otros, al *modo administrativo*, esto es, en la forma que mejor concilie con los principios rectores del Derecho administrativo.

Cabe apuntar que para un sector doctrinario esta solución es errada pues: i) entre el Derecho privado y el Derecho público, existe una barrera infranqueable, de suerte tal que la solución a los problemas propios de Derecho administrativo deben hallarse solo en el Derecho público y no en otras disciplinas jurídicas,

26 Sentencia de la Corte Suprema Rol N° 3.283-2009. Cabe destacar que el voto disidente planteó que el Derecho Común es el Derecho Civil, debiendo aplicarse la regla de prescripción que éste contempla (5 años): “5°) Que al no existir una norma especial de extinción de esta clase de acciones, sólo cabe acudir a las normas generales del derecho común y dentro del ámbito civil y, en ese entendido, cabe hacer aplicación a la regla general de prescripción extintiva de cinco años a que se refiere el artículo 2515 del Código Civil, con lo cual, ninguno de los hechos denunciados como constitutivos de infracciones a la reglamentación eléctrica se hallan prescritos; (/) 6°) Que, finalmente, conviene destacar que la aplicación de la normativa del ordenamiento ordinario en materia de prescripción de las acciones que aquí se tratan no lo es en carácter supletorio, basada en principios generales del derecho, sino en virtud de un mandato expreso del legislador, consignado en el artículo 2497 del Código Civil, conforme al cual las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra del Estado, de las iglesias, de las municipalidades, de los establecimientos y corporaciones nacionales y de los individuos particulares que tienen la libre administración de lo suyo.”

y menos cuando obedecen a lógicas diametralmente distintas, y ii) el artículo 4º del Código Civil²⁷, que constituye el fundamento positivo de la aplicación de dicho código como “Derecho común” respecto del Derecho administrativo, si bien le atribuye un carácter supletorio, éste debe entenderse referido solo a las ramas del Derecho Privado, y no a las de Derecho público²⁸.

Con todo, la aplicación supletoria del Código Civil al Derecho administrativo sancionador, a modo de “Derecho común”, ha sido sumamente excepcional y se ha dado últimamente a propósito del caso de la prescripción de la infracción y sanción administrativa cuando el respectivo *régimen normativo sectorial* nada dice sobre el particular. En efecto, si bien la tesis clásica de la jurisprudencia, conforme se ha indicado, ha sido aplicar el Código Penal, en lo concerniente a las faltas (6 meses), últimamente ha habido un vuelco (tanto en sede judicial como administrativa), pues se ha comenzado a aplicar la regla de prescripción del Código Civil (5 años). Al efecto se dan muchas razones, entre ellas, el escaso plazo que importaba la solución penal; la falta de coherencia que él guardaba con el de la prescripción de las infracciones disciplinarias de los funcionarios públicos (4 años), habida consideración que muchas infracciones administrativas son de mayor gravedad que éstas; etcétera.

En efecto, en septiembre de 2019, la Contraloría General de la República²⁹ abandonó la tesis penal y optó por la tesis civil. Y, al efecto, en lo medular sostuvo que el Derecho administrativo –y, a su vez, el Derecho administrativo sancionador– ya ha alcanzado un suficiente desarrollo en orden a reconocer derechos y garantías a las personas frente a la Administración, razón por la cual ya no es necesario aplicarle supletoriamente el Derecho penal. Hasta ahí todo bien, más contradiciéndose con su propia línea argumental, señaló luego que cabe aplicar, entonces, supletoriamente el “Derecho común”, que entendió ahora como el Código Civil (5 años). En efecto, en lo pertinente sostuvo:

“En este sentido, el foco del Derecho Administrativo moderno ha estado puesto en dotar a los órganos de la Administración de prerrogativas o poderes para resguardar el interés general y alcanzar los fines que la justifican, al tiempo de asegurar un conjunto de garantías a los ciudadanos frente al ejercicio de esas potestades públicas. (/) Siendo así, y considerando las diferencias ostensibles entre las disciplinas penal y administrativa, debe concluirse que no resulta necesario acudir a las reglas de la primera para asegurar derechos a los particulares, puesto que a esa labor se avoca también el Derecho Administrativo, particularmente a través de la regulación del acto y el procedimiento administrativo. (/) Así, si bien en épocas pretéritas parecía indispensable acudir al ordenamiento penal para alcanzar la protección del ciudadano frente al ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración, el estado actual de desarrollo del Derecho Administrativo, tanto por la vía normativa como jurisprudencial, hacen innecesaria esa operación. (...) Descartada la necesaria aplicación de las normas y principios del Derecho Penal al ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración para alcanzar la finalidad garantista que la justificaba, resulta menester entonces acudir al Derecho común en aquellas materias no reguladas por el Derecho Administrativo, el que en nuestro caso corresponde al Código Civil.”

2.2.3 El “Derecho común” entendido como Derecho Punitivo del Estado

Conforme ha señalado el Tribunal Constitucional, el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador son manifestación del *ius puniendi* del Estado. Bajo ese entendido, se concluye que los principios que inspiran el orden penal se aplican al Derecho administrativo sancionador con matices. Se sostiene, en definitiva –si se nos permite la analogía– que ambos Derechos son hermanos, hijos de un mismo padre, razón por la que compartirían un ADN próximo o cercano. Pero tal razonamiento olvida precisamente al padre, cual es el *Derecho Punitivo del Estado*, cuyo ADN, como resulta evidente, es aún más próximo o cercano. Así bien, podría sostenerse que al Derecho administrativo sancionador cabe aplicarle los principios del *Derecho Punitivo del Estado* con matices –y supletoriamente sus reglas–, aunque, por la mayor cercanía, estos matices serían de menor calibre que aquellos con los cuales se ha realizado la aplicación a él de los principios del Derecho penal.

Así planteado, es posible sostener que el *Derecho Punitivo del Estado* es un posible “Derecho común” respecto del Derecho administrativo sancionador, esto es, que sus reglas son aplicables a éste supletoriamente.

Corresponde, por tanto, determinar cuál es el contenido del Derecho Punitivo del Estado tanto en el plano de sus principios como de sus reglas.

27 El artículo 4º del Código Civil chileno establece: “Art. 4º. *Las disposiciones contenidas en los Códigos de Comercio, de Minería, del Ejército y Armada, y demás especiales, se aplicarán con preferencia a las de este Código.*”

28 Alejandro Vergara Blanco, *El Derecho Administrativo como Sistema Autónomo* (Santiago de Chile: Editorial Legal Publishing, 2010).

29 Dictamen de la Contraloría General de la República N° 24.731-2019.

En una primera aproximación, estimamos que éste no es otro que el *contenido mínimo común* entre el Derecho penal, el Derecho administrativo sancionador y el Derecho contravencional (a esta categoría nos referiremos en el apartado siguiente), por ser todos éstos formas a través de las cuales se manifiesta el *ius puniendi* del Estado.

¿Qué principios lo integran? Esto deberá ser determinado por la doctrina y la jurisprudencia (o el legislador) en la medida que se vaya reconociendo su existencia. Por lo pronto, en nuestra opinión, integran dicho *contenido mínimo común*, entre otros, los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, prescripción, irretroactividad de la ley penal/sancionadora desfavorable, *pro reo*, etcétera.

Un ejemplo de la lenta conformación de este Derecho Punitivo del Estado se encuentra en el principio de la irretroactividad de la ley penal/sancionadora desfavorable, pues, no obstante la redacción marcadamente penal con la que ha sido consagrado en nuestra Constitución, el Tribunal Constitucional le ha otorgado un carácter amplio, de suerte tal que opere no solo en el Derecho penal, sino que, además, en el Derecho administrativo sancionador y en el Derecho contravencional. En efecto, dicha Magistratura ha observado:

“Que, sin perjuicio de lo razonado precedentemente, el Tribunal Constitucional ha atribuido a la mencionada garantía una amplia connotación, en diversas épocas y en litigios de la mayor trascendencia, haciéndola comprensiva de ilícitos constitucionales (requerimiento Rol 46, contra Clodomiro Almeyda M.) y de sanciones administrativas (requerimientos roles 479 y 480, de Compañía Eléctrica San Isidro S.A. e Ibener S.A., respectivamente)”³⁰.

¿Qué reglas lo integran? Puesto que aún no han decantado los principios del *Derecho Punitivo del Estado*, menos aún sus reglas, las que precisan, por lo pronto, de consagración legal expresa.

Con todo, en lo concerniente al Derecho administrativo sancionador, estimamos que ese *contenido mínimo común*, en cuanto a sus reglas, puede ser extraído del cotejo de los distintos *regímenes normativos sectoriales* (que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora por distintos órganos de la Administración). En otras palabras, en el caso de ausencia de una regla sobre un aspecto de Derecho administrativo sancionador en un *régimen normativo sectorial* (por ejemplo, aquél que corresponde a la Superintendencia de Servicios Sanitarios), proponemos aplicar la regla que lo aborde en otro *régimen normativo sectorial* (por ejemplo, aquél que corresponde a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles), fórmula que parece validarse aún más cuando la regla se reitera en varios *regímenes normativos sectoriales*.

Se trata de una propuesta audaz, que puede ser cuestionada por basarse en una interpretación extensiva de la ley, que va más allá de sus límites naturales (*extra o contra legem*), mas creemos que ella evita otro yerro peor como lo es integrar el Derecho administrativo sancionador con reglas que, de una u otra manera, más o menos, le son ajenas (tomadas del Código Civil o del Código Penal). A mayor abundamiento, esta propuesta tiene la ventaja de encontrar la solución de problemas de Derecho administrativo sancionador dentro del propio Derecho administrativo sancionador –valga la redundancia–, y no en otras disciplinas, y con ello propiciar soluciones únicas y uniformes aplicables a todos los distintos *regímenes normativos sectoriales* (esto es, al ejercicio de la potestad sancionadora por distintos órganos de la Administración), que puede extenderse a las más distintas materias –sustantivas o adjetivas–, propiciando así la observancia estricta del principio de igualdad ante la ley, y reafirmando asimismo su autonomía.

Así, por ejemplo, siguiendo con el problema de la habitual ausencia de una regla legal sobre la prescripción de las infracciones administrativas en algunos *regímenes normativos sectoriales*, conforme a esta propuesta, cabría aplicar la regla legal que la regule en relación a otro órgano de la Administración, esto es, en otro *régimen normativo sectorial* (y no aplicar reglas del Código Civil o Código Penal). En efecto, dicha regla es el plazo de prescripción de 3 años, conforme a lo previsto en los *regímenes normativos sectoriales* de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles³¹ y de la Superintendencia de Medio Ambiente³².

3. El Derecho administrativo sancionador en Chile: “límites”

Corresponde ahora que estudiemos el surgimiento de nuevos Derechos especiales que vienen a regular cuestiones que inicialmente se entendieron propias del Derecho Administrativo Sancionador, y que conforman hoy sus límites. Ellos son el Derecho Contravencional y el Derecho Disciplinario.

30 Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 1.499.

31 Artículo 17 bis de la Ley N° 18.410, Crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, agregado por la Ley N° 20.402.

32 Artículo 37 de la Ley N° 20.417, Crea la Superintendencia del Medio Ambiente.

3.1 El Derecho contravencional

El Derecho contravencional es manifestación del *ius puniendi* del Estado. Se caracteriza porque tribunales no penales, en ejercicio de la jurisdicción, imponen una sanción (en un sentido amplio). Ello acontece en Chile, por ejemplo, en los ámbitos forestal (Juzgados de Policía Local), libre competencia (Tribunal de Defensa de la Libre Competencia), tráfico (Juzgados de Policía Local), ordenanzas municipales (Juzgados de Policía Local), cese en el cargo de parlamentarios (Tribunal Constitucional), etcétera. Conforme se observa, en estos casos la Administración no aplica sanciones, razón por la que no se puede calificar como Derecho administrativo sancionador, pero tampoco lo hace un tribunal penal, razón por la que tampoco se puede calificar como Derecho penal. Se trata, por tanto, de un *tercer genus*, que denominamos Derecho contravencional, tal como recientemente lo ha hecho el Tribunal Constitucional.

El Derecho contravencional se diferencia del Derecho administrativo sancionador por el hecho que: i) Tribunales no penales imponen las sanciones. No la Administración, aunque, habitualmente, cuando así lo ha dispuesto la ley expresamente, ésta sirve un relevante rol fiscalizando y, en su caso, denunciando ante ellos los hechos que estime constitutivos de contravención; y ii) Dichos tribunales, al imponer sanciones, ejercen jurisdicción (aunque no penal). Por tanto, se conforman a un procedimiento jurisdiccional y lo realizan a través de una sentencia. Con todo, las sanciones de esta forma pueden imponerse en caso alguno pueden ser privativas de la libertad individual.

¿Qué normas comprende el Derecho contravencional? Comprende, en primer lugar, las normas específicas que rigen el ejercicio del *ius puniendi* del Estado por el respectivo tribunal no penal. Seguidamente, por los principios del *Derecho Punitivo del Estado*, los que lamentablemente aún no tienen desarrollo dogmático, conforme hemos visto, y, estimamos, al igual que el Derecho administrativo sancionador, por los principios que inspiran el orden penal con matices, aunque éstos deberán ser mayores que en él, ya que en el Derecho contravencional quien aplica la sanción es un tribunal, lo hace a través de un procedimiento jurisdiccional y a través de una sentencia.

Veamos algunos casos en los que se ha advertido la existencia de esta especial forma de ejercicio del *ius puniendi* del Estado:

- i) *Caso Alejandro Navarro*³³. Dicho senador fue denunciado ante el Tribunal Constitucional por cuanto habría incurrido en conductas ilícitas indicadas en el artículo 60, inciso 4º, de la Constitución (ejercitar “cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado”), que son punidas con la cesación en el cargo parlamentario. Esta Magistratura, competente para imponer esta sanción, reconoció que esta cuestión no era propia del Derecho penal, pero tampoco del Derecho administrativo sancionador, así la calificó vagamente como “ilícito constitucional” y “conductas que se sancionan”. En efecto, en lo medular, expresó:

“Las causales de cesación en los cargos parlamentarios no son hechos de relevancia penal en estrictos términos, en el sentido acogido para entender la reserva legal del inciso octavo del numeral 3º del artículo 19 de la Constitución, sino que son parte de la categoría “ilícito constitucional” empleada para calificar las causales de acusación constitucional que no son constitutivas de delito. Sin embargo, sí son “conductas que se sancionan” y por lo tanto su descripción debe encontrarse expresamente en la ley o, en este caso, en la propia normativa constitucional”.

Conforme se aprecia, se trataba del ejercicio del *ius puniendi* del Estado radicado en un tribunal no penal; por tanto, Derecho contravencional.

- ii) *Caso Empresas Ariztía*³⁴. Trata sobre un requerimiento de inaplicabilidad deducido ante el Tribunal Constitucional en contra de los artículos 29 del DL N° 211 y 385, inciso 1º, del Código de Procedimiento Civil, y cuya gestión pendiente, radicada ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, decía relación con la imposición de sanciones. Se planteaba, en lo medular, que el señalado artículo 385, inciso 1º, del Código de Procedimiento Civil (que permite declarar bajo juramento sobre hechos propios, y aplicable a la gestión judicial pendiente, en forma supletoria, en conformidad a lo previsto en el artículo 29 del DL N° 211), de ser aplicado en el caso concreto produciría efectos contrarios a la Constitución consistentes en la infracción de su artículo 19, N° 7, letra f), que proscribía la autoincriminación en causas criminales.

33 Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 970.

34 Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 2.381.

El Tribunal Constitucional rechazó el requerimiento sosteniendo que esta garantía opera, por razones de texto, solo en relación a causas criminales³⁵. Y, en lo que nos interesa, planteó que el ejercicio del *ius puniendi* del Estado a través del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, si bien no era Derecho penal, tampoco Derecho administrativo sancionador, razón por la cual sus principios y reglas le resultaban completamente ajenas. En lo medular sostuvo:

“no es posible sostener que el tribunal que conoce de la gestión pendiente de autos esté ejerciendo una potestad punitiva administrativa, sino una función jurisdiccional de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución, ya que el H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia resuelve un conflicto de relevancia jurídica originado en la acción de un individuo que, aparentemente, ha quebrantado el ordenamiento jurídico, mediante un proceso y con efecto de cosa juzgada. (...) En consecuencia, el H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, al ejercer una función jurisdiccional, se somete al régimen de garantías de procedimiento generales y no a las que la doctrina discute debiesen aplicarse en el ejercicio del derecho administrativo sancionador. Por la razón indicada no es posible invocar en este caso la jurisprudencia de esta Magistratura que admite que las sanciones administrativas participan de las características esenciales de las sanciones penales, al ser ambas emanaciones del ius puniendi estatal y que, por tal motivo, hace pertinente la aplicación, con matices, de igual estatuto (STC Rol N° 1518, considerando 6)”

- iii) *Caso Pullman Bus Costa Central*³⁶. Trata sobre un requerimiento de inaplicabilidad deducido ante el Tribunal Constitucional en contra de los artículos 26, letra c), y 3° del DL N° 211, pues establecerían un mismo rango de sanciones para conductas que aparentemente revisten distinta gravedad (*poner en riesgo la libre competencia y afectar la libre competencia*), con lo que, se planteó, se infringiría el principio de proporcionalidad de las sanciones. Cabe destacar que la imposición de la sanción corresponde al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, y ante él se tramitaba la gestión pendiente invocada.

El Tribunal Constitucional rechazó el requerimiento deducido, entre otras razones, porque el órgano facultado para sancionar en la especie era un tribunal, que como tal ejerce jurisdicción, que lo hace a través de una sentencia (como tal, fundada) y respecto de la cual caben recursos. Por todo ello, concluyó que la discrecionalidad que detenta el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia para imponer sanciones en el caso concreto, no producía efectos contrarios a la Constitución³⁷. Conforme se aprecia, se trataba del ejercicio del *ius puniendi* del Estado radicado en un tribunal no penal; por tanto, Derecho Contravencional.

- iv) *Aguas Andinas*³⁸. Trata sobre un requerimiento de inaplicabilidad deducido ante el Tribunal Constitucional por esta empresa concesionaria de distribución de agua potable. Tuvo como gestión pendiente una demanda por derechos colectivos de los consumidores deducida en su contra por el Servicio Nacional del Consumidor, de la cual conocía un tribunal civil, con la finalidad de que consagrara su responsabilidad contravencional por las interrupciones del suministro de agua potable acontecidas en Santiago en los años 2016 y 2017, y consecuentemente, el deber de compensar a sus clientes. En el

35 El Tribunal Constitucional, en esta sentencia Rol N° 2.381, en lo medular, señaló: “DÉCIMO: Que el primer elemento que exige la aplicación de la letra f) del numeral 7° del artículo 19 es la existencia de un tipo especial de procedimiento: “las causas criminales”, esto es, aquellas que persiguen la responsabilidad penal generada por la posible comisión de un crimen o simple delito. El constituyente, sin duda, ha querido reconocer esta garantía en un procedimiento en particular y no como una garantía general de todo procedimiento, pues éstas se encuentran en el numeral 3° del artículo 19. Asimismo, su inclusión en el numeral 7° del artículo 19, que versa sobre la libertad personal y la seguridad individual, dirige su aplicación a la tutela de ambas garantías, que por regla general pueden verse afectadas como resultado de una causa criminal. La prohibición de autoincriminación beneficia, entonces, a quien encuentra amenazada su libertad personal o seguridad individual en el curso de una causa criminal; (/) DECIMOPRIMERO: Que, sin perjuicio de lo anterior, cabe preguntarse si la prohibición de autoincriminación es extensible a procedimientos jurisdiccionales no criminales o a actuaciones administrativas que pudiesen afectar la libertad personal o la seguridad individual. Como ha quedado dicho, en procedimientos jurisdiccionales no criminales no es procedente la aplicación directa de la letra f) del numeral 7° del artículo 19, pues ella de modo explícito y con un propósito claro se refiere sólo a las “causas criminales”

36 Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 2.658.

37 En este sentido, el Tribunal Constitucional, en esta sentencia Rol N° 2.658, planteó: “A este respecto, aparece suficiente que el citado Decreto Ley N° 211 garantice que la aplicación de las sanciones le corresponde a un órgano jurisdiccional, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (artículo 5°), que además reviste las características de ser colegiado, de excelencia y especializado (artículo 6°). A lo que se suma que a los sancionados por dicho tribunal se les abre la posibilidad de entablar un recurso de reclamación para ante la misma Corte Suprema (artículo 27); (/) DÉCIMO: Que, además, la observancia práctica del principio de proporcionalidad conlleva una lógica ponderación de todas las diversas circunstancias concurrentes en un caso, lo que ha de evidenciarse en la motivación de la sanción. (/) Por ello, la ley requiere que el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia pronuncie sus veredictos de manera fundada (artículo 26, inciso primero), descartando así cualquier idea de poder irrestricto e ilimitado, abierto a la arbitrariedad, comoquiera que al ejercer su innata discrecionalidad, esto es al juzgar y en la disyuntiva de adjudicar una específica sanción, necesariamente habrá de discernir retribuyendo lo suyo a cada cual, conforme a parámetros elementales de justicia y equidad; (/) DECIMOPRIMERO: Que, de otra parte, siendo que dicho órgano jurisdiccional se encuentra sujeto a los principios de juridicidad y de proporcionalidad, no le es dado prescindir de aquellas circunstancias que la propia ley obliga imperativamente a considerar al momento de determinar las correspondientes multas, cuales son -entre otras- “el beneficio económico obtenido con motivo de la infracción”, la “reincidencia” o reiteración y “la gravedad de la conducta” (artículo 26, inciso tercero)”

38 Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 4.795.

señalado requerimiento, esta empresa planteó que la aplicación de los artículos 25, inciso 1º y 2º, y 53 C, letra b) -la frase “por cada consumidor afectado”-, de la Ley Nº 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, en dicha gestión pendiente, produciría un efecto contrario a la Constitución al infringir, entre otros, el principio de proporcionalidad, por cuanto ellos facultarían a ese tribunal civil a aplicarle –según sostuvo– una multa de 300 UTM por cada cliente afectado, y como éstos superaron el millón, ésta podría llegar hasta los 26.000 millones de dólares americanos.

El Tribunal Constitucional rechazó el requerimiento por fundarse en lo que llamó una *hipótesis conjetural no plausible*, dado que nunca los tribunales habían aplicado esos preceptos legales de esa forma, y en lo que nos interesa, estableció que nos hallábamos frente a un Derecho contravencional y que, por tanto, le era aplicable su doctrina sobre la proporcionalidad relativa a este Derecho punitivo (y no la desarrollada en relación al Derecho administrativo sancionador), misma que se hallaba recogida en la sentencia Rol Nº 2.658 (caso Pullman Bus Costa Central). En efecto, en lo medular sostuvo:

“Que, el artículo 24, inciso final, resulta esencial para descartar una posible vulneración del principio de proporcionalidad de la sanción contravencional. (/) En este sentido, no debe perderse de vista que la proporcionalidad de una sanción contravencional es una materia que ya ha sido zanjada por esta Magistratura Constitucional, al conocer de similar reproche efectuado en una gestión pendiente, cuyo conocimiento correspondió al Tribunal de la Libre Competencia (Rol Nº 2.658). (/) En esa ocasión el Tribunal Constitucional señaló que se respeta la proporcionalidad en caso que una norma de rango legal prevea, ante una conducta infraccional un correlativo margen de castigo, y que muestre criterios o factores que la autoridad debe considerar al momento de seleccionar la concreta sanción atribuida (Rol Nº 2.658, considerandos 7º a 12º)”.

Finalmente, cabe destacar que al parecer el Tribunal Constitucional tiene cierta predilección por el Derecho contravencional en comparación en el Derecho administrativo sancionador, esto es, prefiere que la sanción sea impuesta por un tribunal no penal, en ejercicio de la jurisdicción, a que lo haga un órgano de la Administración, en ejercicio de la potestad administrativa sancionadora. Decimos esto en atención a su reciente sentencia Rol Nº 4.012, a través de la cual efectuó el control preventivo de constitucionalidad del proyecto de ley que pretendía fortalecer al Servicio Nacional del Consumidor, y que al efecto, entre otras materias, trasladaba desde el Derecho contravencional al Derecho administrativo sancionador la imposición de sanciones en este sector (consumo), esto es, que ello ya no correspondiera a un juez no penal (juez civil), como se ha hecho históricamente, sino que al señalado órgano de la Administración. Dicha Magistratura lo declaró inconstitucional por razones que no fueron del todo claras.

Con todo, al parecer ello se debió en parte a que entendió que la imposición de sanciones era una materia reservada a la jurisdicción. De ser este el o uno de los argumentos, y si bien reconocemos que el Derecho Administrativo Sancionador respecto del Derecho Contravencional, es menos garantista, especialmente en el plano procedimental, estimamos que la decisión de optar por uno u otro sistema para la imposición de sanciones corresponde exclusiva y excluyentemente al Legislador, y por tanto ello era del todo ajeno al control que corresponde efectuar al Tribunal Constitucional³⁹.

3.2 El Derecho disciplinario

Lo característico del Derecho disciplinario es la existencia de una organización a la que una persona –natural– voluntariamente pertenece, bajo la lógica de una relación de sujeción especial. En ese marco, dicha persona debe conformar su actuar a las normas, estatutos, órdenes y/o postulados de la organización, que permitan a ésta el logro de sus propios fines específicos, así como también el resguardo de su prestigio institucional, de suerte que, si así no lo hace, es dable que ésta le imponga sanciones disciplinarias para, –valga la redundancia– disciplinarlo. De ahí que en el Derecho disciplinario la mayor sanción sea la expulsión del disciplinado de la organización y que aquél disponga siempre el derecho de renunciar a ella.

El Derecho disciplinario no es manifestación del *ius puniendi* del Estado. Por tanto, no es un Derecho que limite el poder de castigo, sino más bien un Derecho a favor de la organización. De ahí que no tenga las notas marcadamente garantistas del Derecho administrativo sancionador (que sí es manifestación del *ius puniendi* del Estado y, en razón de ello, está “vinculado” al Derecho penal, conforme ya se ha indicado). Lo anterior se justifica por el hecho de que el Derecho disciplinario en lo absoluto puede constituirse en un obstáculo para el correcto desarrollo de las actividades propias de la organización. Siendo así, es equivocado plantear que cabe aplicar al Derecho disciplinario los principios del Derecho penal o del Derecho administrativo sancionador, incluso si esto es con matices, o bien, que pertenece a éste último (como una sub-rama). A mi juicio, las garantías que el Derecho disciplinario reconoce al disciplinado provienen de los

39 Sentencia del Tribunal Constitucional Rol Nº 1.184

derechos fundamentales que la Constitución asegura (ya sea por irradiación vertical u horizontal de ésta), sin perjuicio de la existencia, en algunos casos, de normativa legal expresa al respecto (lo que acontece muy especialmente en los Derechos disciplinarios públicos).

Pueden disciplinar no solo los órganos de la Administración, sino que también otros órganos del Estado, e incluso particulares (esto acredita que el Derecho disciplinario no es manifestación del *ius puniendi* del Estado). Dicho lo anterior, se reconoce la existencia de un Derecho disciplinario público y un Derecho disciplinario privado, que derivan de un mismo tronco común. En todo caso, en el primero, por corresponder el ejercicio del poder disciplinario a órganos estatales, los derechos fundamentales de los disciplinados parecen más evidentes y vinculantes dada la irradiación vertical de la Constitución (máxime cuando existe legislación específica sobre el particular), y menos en el segundo, por su irradiación horizontal, sin perjuicio de la paulatina consolidación de la teoría de la fuerza normativa de la Constitución. Con todo, pueden existir Derechos disciplinarios sectoriales que se desarrollan, paralelamente, en ambos planos (público y privado), por ejemplo, el Derecho disciplinario de estudiantes universitarios, los que, entre otras razones, por la identidad ontológica de los disciplinados, estimo, no debieran ser sustancialmente diversos, e incluso, por el contrario, tender hacia cierta uniformidad.

A la luz de lo señalado precedentemente, quedan en evidencia algunas diferencias existentes entre el Derecho disciplinario y el Derecho administrativo sancionador: i) A través de él no se encauza el ejercicio del *ius puniendi* del Estado; ii) El poder disciplinario se evidencia tanto en el plano público como privado. Y en el ámbito público, no solo a través de la Administración, sino que también a través de otros órganos del Estado; iii) Opera en el marco de una organización, respecto de las personas –naturales– que voluntariamente la integran, y no en relación a terceros; y iv) Bien se puede decir que es un Derecho a favor de la organización (y no del disciplinado), razón por la que es sustancialmente menos garantista que el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador, que sí son manifestación del *ius puniendi* del Estado.

Veamos a continuación algunos aspectos de los Derechos disciplinarios público y privado:

- i) *Derecho Disciplinario Público*. En este caso el poder disciplinario lo ejerce un órgano del Estado; no solo su Administración. Por ejemplo, el poder disciplinario ejercido por la Administración en general, respecto de los funcionarios públicos; por Carabineros de Chile, respecto de sus miembros; por universidades estatales, respecto de sus estudiantes; por el Poder Judicial, respecto de jueces, funcionarios judiciales y auxiliares de la administración de justicia; por el Ministerio Público, respecto de fiscales y otros funcionarios de éste; etcétera.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en relación al Derecho Disciplinario Público, en específico el Judicial. Y, coincidentemente con lo que hemos señalado, respecto de la elaboración jurisprudencial relativa al principio de legalidad en el Derecho administrativo sancionador⁴⁰, planteó que:

“No cabe extender tales razones a la actividad disciplinaria del Poder Judicial, pues ésta no forma parte del ius puniendi del Estado, ni tiene por objeto la prevención general de sujetos indeterminados, sino la disciplina de quienes cumplen una determinada función pública y quedan por ello sujetos a especiales obligaciones cuyo cumplimiento resulta necesario para el buen funcionamiento de un órgano del Estado, todo ello en base a sus respectivos estatutos”⁴¹.

- ii) *Derecho Disciplinario Privado*. En este caso el poder disciplinario lo ejerce no un órgano del Estado sino que particulares. Por ejemplo, el poder disciplinario ejercido por universidades y colegios privados⁴², clubes sociales⁴³, el Cuerpo de Bomberos⁴⁴, colegios profesionales, etcétera.

La litigación sobre esta materia es creciente. Por su parte, la jurisprudencia, en base a la irradiación horizontal de la Constitución (*drittwirkung der grundrechte*), ha ido exigiendo la observancia de ciertas garantías mínimas al ejercicio del poder disciplinario en el plano privado, como, por ejemplo, el debido proceso. Esta línea jurisprudencial ha sido validada recientemente, a través de la modificación introducida al artículo 553 del Código Civil a través de la Ley N° 20.500, del año 2011. En efecto, este precepto legal actualmente dispone que el ejercicio del poder disciplinario en asociaciones debe realizarse mediante un procedimiento racional y justo, con respeto de los derechos que la Constitución, las leyes y los estatutos

40 En específico, aquél desarrollado en las sentencias Roles N°s 479 y 480.

41 Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 747. En un sentido análogo (dando prevalencia del interés de la organización y la función por sobre los derechos de sus miembros disciplinados), véase la sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 1.133.

42 Sentencia de la Corte Suprema Rol N° 3.116-2013.

43 Sentencia de la Corte Suprema Rol N° 3.277-2012.

44 Sentencia de la Corte Suprema Rol N° 2.377-2013. Cabe recordar que, conforme dispone la sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 1.295, los Cuerpos de Bomberos son instituciones de utilidad pública.

confieran a sus asociados, y asimismo que el cargo en el órgano de administración es incompatible con el cargo en el órgano disciplinario (principio de imparcialidad)⁴⁵. Se trata, conforme se observa, de una suerte de *constitucionalización* del Derecho disciplinario privado que ha operado a través de ley.

Recientemente, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre esta materia en relación al Cuerpo de Bomberos⁴⁶. En lo que nos interesa, ha planteado que las garantías del Derecho disciplinario privado son mucho más laxas que aquéllas presentes en los Derechos que son manifestación de *ius puniendi* del Estado (Derecho penal y Derecho administrativo sancionador), ya que aquél no puede limitar la capacidad de gobierno y autonomía de la organización. En lo medular, sostuvo:

“Que el régimen sancionatorio en sede administrativa, esto es, el susceptible de verificar las infracciones a comportamientos o deberes de la organización, no se aplica en el modo en que se ejercen potestades públicas penales sino que se aplican criterios más laxos, propios del Derecho Administrativo Sancionador que acoge “con matices” las reglas de la tutela judicial y el debido proceso. Pero esos matices son más intensos que en el ámbito del “ius puniendi estatal”, puesto que han de representar la capacidad de gobierno y autonomía de la propia asociación. Una extensión desmedida que aplicase, sin más, las reglas sancionatorias sustentadas en principios penales ortodoxos debilitaría la actividad privada de un partido político, de un sindicato o de una asociación como Bomberos”.

Con todo, ha precisado que, “esta capacidad de autogobierno limita en la frontera del respeto básico y esencial de los derechos fundamentales de los asociados. De la autoridad para sancionar no puede deducirse un derecho para penalizar sin sujeción a formas y procedimientos racionales y justos. La titularidad asociativa no otorga prerrogativas para vulnerar bienes jurídicos considerados constitucionales”.

Cabe destacar que esta sentencia contó con una muy interesante prevención del Ministro Domingo Hernández Emparanza, la que, en correspondencia con lo que hemos planteado, sostuvo:

“Ello ocurre, verbigracia, con la disciplina escolar o universitaria (en establecimientos públicos), militar, policial, judicial, sanitaria (internación hospitalaria por razones de salud física o mental), funcionarios públicos sujetos a estatuto administrativo estatal, municipal u otro, etcétera. En estos casos, puede discutirse que se trate del ejercicio del genuino ius puniendi, ya que más bien se ejerce la gestión administrativa interna de una institución o servicio públicos, no obstante lo cual cabe la aplicación de algunos principios y normas generales sancionatorias, fundamentalmente por razones garantistas de derechos fundamentales en vez que como consecuencia del estatuto de un verdadero derecho a castigar”.

4. Conclusiones

A la luz de todo lo anterior, concluimos:

- i) El Derecho Administrativo Sancionador se “ubica” en el Derecho administrativo. Esto importa que en principio a aquél se le aplican los principios y reglas de este último. Con todo, se le aplican igualmente los principios del Derecho penal, aunque con matices (pues a través de él en caso alguno, ni directa ni indirectamente, puede privarse de la libertad individual), y mientras no forme los propios. Por lo anterior el Derecho administrativo sancionador presenta notas de garantismo inusuales en el Derecho administrativo, en el que se “ubica”, razón por la cual se constituye en una suerte de “isla” de garantismo dentro de éste. De esta forma, el Derecho administrativo sancionador tiene vocación de autonomía, para cuya concreción deberá crear sus propios principios y reglas, con el auxilio de la doctrina, la jurisprudencia y la legislación.
- ii) El Derecho administrativo sancionador ha ido marcando cada vez más sus diferencias respecto del Derecho administrativo. Cuando la solución que el Derecho administrativo otorgue a problemas propios del Derecho administrativo sancionador no sea coherente con el carácter punitivo de éste, no debe serle aplicado, sino que la solución debe ser creada en el seno del Derecho administrativo sancionador, por la doctrina, la jurisprudencia y/o la legislación, con el auxilio instrumental y temporal de los principios del orden penal. Asimismo, en la medida que más se remarcan las diferencias en entre uno y otro (uno más y otro menos garantista), ha sido necesario precisar la frontera que determinará cuándo aplica uno

⁴⁵ En efecto, la actual redacción de dicho precepto legal es la siguiente: “Artículo 553.- Los estatutos de una corporación tienen fuerza obligatoria sobre toda ella, y sus miembros están obligados a obedecerlos bajo las sanciones que los mismos estatutos impongan. (/) La potestad disciplinaria que le corresponde a una asociación sobre sus asociados se ejercerá a través de una comisión de ética, tribunal de honor u otro organismo de similar naturaleza, que tendrá facultades disciplinarias respecto de los integrantes de la respectiva asociación, las que ejercerá mediante un procedimiento racional y justo, con respeto de los derechos que la Constitución, las leyes y los estatutos confieran a sus asociados. En todo caso, el cargo en el órgano de administración es incompatible con el cargo en el órgano disciplinario.”

⁴⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 2.627.

y otro. Al efecto sostenemos que el Derecho administrativo sancionador aplica solo en la imposición de sanciones administrativas, en tanto que el Derecho administrativo aplica en la imposición de todo acto que no tenga tal carácter.

- iii) Hay casos en los cuales el Derecho administrativo sancionador no cuenta con una regla precisa que resuelva sus problemas (muchas veces sin la cual un principio no tendría aplicación), así como tampoco el Derecho administrativo, surgiendo la discusión sobre cuál sería el "Derecho común", esto es, aquél cuyas reglas le serían supletoriamente aplicables. La tesis inicial ha sido aplicar como tal el Código Civil, y a ella se ha sumado, por su carácter punitivo, el Código Penal.

Creemos, que el *Derecho Punitivo del Estado* podría ser otro posible "Derecho común". Lamentablemente, aún no tiene mayor desarrollo. No obstante ello estimamos que éste está conformado por el *contenido mínimo común* de los Derechos que son manifestación del *ius puniendi* del Estado, cuales son el Derecho penal, el Derecho administrativo Sancionador y el Derecho contravencional. Si bien es posible arribar a algunos de sus principios, no así a sus reglas, pues éstas precisan de consagración legal. Con todo, en lo concerniente al Derecho administrativo sancionador, estimamos que ese *contenido mínimo común*, en cuanto a sus reglas, puede ser extraído del cotejo de los distintos *regímenes normativos sectoriales*. En otras palabras, en el caso de ausencia de una regla sobre un aspecto de Derecho administrativo sancionador en un *régimen normativo sectorial*, cabe aplicar la regla que lo aborde en otro *régimen normativo sectorial*.

- iv) Muchos actos que antes se entendían regidos por el Derecho administrativo sancionador, hoy los son por nuevas disciplinas: el Derecho contravencional y el Derecho disciplinario, y que por ello constituyen hoy sus "límites". En este contexto, el Derecho contravencional es una forma de manifestación del *ius puniendi* del Estado conforme al cual tribunales no penales, imponen sanciones, en ejercicio de la jurisdicción; en tanto que el Derecho disciplinario no es una forma de manifestación del *ius puniendi* del Estado, sino solo el ejercicio de una potestad disciplinaria (administrativa) por la Administración, otros órganos del Estado o incluso particulares, siempre en el contexto de una organización, respecto de sus miembros, y que se caracteriza por el hecho que más que punir infracciones, pretende reconducir la conducta de sus integrantes conforme a sus normas, estatutos, órdenes y/o postulados, y así coadyuven de mejor modo al logro de sus fines específicos.

5. Bibliografía

Fuentes Hurtado, Martín. *Derecho Administrativo Penal*. Santiago: Editorial Universitaria, 1954.

García de Enterría, Eduardo. "El problema jurídico de las sanciones administrativas". *Revista española de Derecho Administrativo* N° 10 (1976): 399-430.

Huneus Zegers, Jorge. *La Constitución ante el Congreso*, Tomo II. Santiago de Chile: Imprenta Cervantes, 1891.

Román Cordero, Cristián. "Derecho Administrativo Sancionador: ¿Ser o no ser? He ahí el dilema". En *Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Derecho Administrativo: 120 años de cátedra*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2008.

Román Cordero, Cristián. "La sanción administrativa y las fronteras del Derecho Administrativo Sancionador". *Ius Publicum* N° 40 (2018): 115-139.

Vergara Blanco, Alejandro. *El Derecho Administrativo como Sistema Autónomo*. Santiago de Chile: Editorial Legal Publishing, 2010.