



UNIVERSIDAD  
**Finis Terrae**

UNIVERSIDAD FINIS TERRAE  
FACULTAD DE DERECHO  
MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO.

**LA APLICACIÓN MATIZADA DE LOS PRINCIPIOS PENALES AL DERECHO  
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.**

**ANÁLISIS DOCTRINARIO Y JURISPRUDENCIAL**

**CARLOS CÁRCAMO VOGEL**

Artículo Académico presentado a la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae,  
para optar al grado de Magister en Derecho Público: Transparencia, Regulación y Control.

Profesor Guía: Gabriel Celis Danzinger

Santiago, Chile

2022

**Palabras clave:** Derecho Administrativo Sancionador, matices, matización, infracciones, principio.

**Introducción:** Durante los últimos años se ha venido enraizando en la doctrina y en la jurisprudencia, la tesis de que el Derecho Administrativo Sancionador proviene de un tronco común que comparte con el Derecho Penal, el llamado “Ius puniendi único del Estado”, y ello gesta que las disposiciones del derecho punitivo chileno se aplican al Derecho Administrativo, pero matizadas. El tema de la matización es importante, ya que pese a que el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal tienen finalidades distintas, ambos son sancionatorios, imponen castigos que afectan derechos de las personas, por lo que debe tenerse cautela al aminorar los efectos de los principios penales.

La intención de esta pequeña investigación, es exponer cuáles son esos matices y las consecuencias que ello genera en el Derecho Administrativo Sancionador, a través de un estudio doctrinario y jurisprudencial.

**Keywords:** Sanctioning Administrative Law, nuances, infractions, principles.

**Abstract:** For the recent years, in legal doctrine and jurisprudence the thesis has been spreading that Sanctioning Administrative Law is part of a common origin that shares with Penal Laws, the know sentence “Ius puniendi único del Estado”, and from the rules of the penal laws born the Administrative Law, but nuanced. This topic it’s important, because although the Sanctioning Administrative Law and the Penal Law have different purposes, both are sanction procedures, impose punishments that affects the human rights, so it must have caution about the effects of decrease the penal principles.

The intention of this small research, is expose wich one are the nuances and the consequences that develop in the Sanctioning Administrative Law, through a doctrinaire study and jurisprudential.

## *1. Razones del traslado de los principios del Derecho Penal al Derecho Penal Sancionatorio.*

La jurisprudencia administrativa y judicial ha señalado de manera idéntica y uniforme, que las sanciones penales y administrativas son la manifestación del Ius Puniendi Único del Estado, el que así se bifurca en esas dos ramas. Se reconoce el Ius Puniendi como el tronco común de ellas. Contraloría ha dicho que “...tanto la potestad sancionatoria penal como administrativa, constituyen una manifestación del ius puniendi general del Estado”<sup>1</sup>. El Tribunal Constitucional sostiene lo mismo, señalando que: “...los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución, han de aplicarse, por regla general y con matices, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado”<sup>2</sup>. Por ello, ante la ausencia de regulación legal específica de ciertas situaciones, al provenir ambas ramas del mismo origen, el Derecho Administrativo Sancionador toma prestados los principios del Derecho Penal; estos se trasladan. Este postulado es el que permite la aplicación de esos principios penales al Derecho Administrativo Sancionador, pero matizados, adecuados, como se verá en el número siguiente.

## *2. La idea de los matices.*

El concepto de aplicación atenuada o matizada de los principios penales, no es claro en la jurisprudencia judicial y administrativa, por lo que esta parte del presente trabajo apuntará a si existe o no un concepto claro de los matices, cuáles son y qué consecuencias provoca su aplicación. Por otro lado, tampoco se señala mayormente la forma cómo debe matizarse.

La figura jurídica de la matización de los principios, provoca algunas interrogantes que serán objeto de este estudio, por ejemplo:

- ¿Qué es el “matiz”?
- ¿Por qué se matiza?
- ¿Hasta qué grado es posible matizar un principio?

---

<sup>1</sup> Dictamen N° 63.697, de fecha 07.10.2011 de Contraloría General de la República. En el mismo sentido, Dictamen N° 13.790 de fecha 28.02.2013, Dictamen N° 60.341 de fecha 23.09.2013.

<sup>2</sup> Tribunal Constitucional, rol N° 2264-2012 de 10.10.2013. En igual sentido rol 6250-2019 de 05.11.2019, rol N°479-2006 de 08.08.2006 y rol N°244-2006.

- ¿La matización se utiliza para garantizar derechos?
- Relacionado con lo anterior, ¿producto de la matización se puede disminuir el vigor del principio matizado, quedando la posibilidad de que se vulneren derechos garantizados? O bien ¿la matización puede incluso romper la estructura completa del principio, dejándolo inoperante?
- En los casos mencionados por la jurisprudencia y la doctrina como matices, ¿realmente se está matizando o se trata de la aplicación directa de algún principio ya consagrado en el ordenamiento jurídico? Por ejemplo: ¿Existe la culpa objetiva como principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador?, y si se estima que procede ¿es efectivamente la culpa objetiva una matización de ese principio?
- Al matizar un principio penal, ¿se lesionan otros principios jurídicos?

Los principios del Derecho Penal aplicables al Derecho Administrativo que analizaré son: el de legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad y non bis in ídem. Se hará un análisis doctrinario y jurisprudencial.

#### *4. Concepto de matiz.*

Según el diccionario de la RAE, matiz es “En lo inmaterial, grado o variedad que no altera la sustancia o esencia de algo. Por otro lado, matizar es “Graduar con delicadeza sonidos o expresiones conceptuales”. De manera que al hablar de matices y de matizar, se alude a que gradúa el principio sin llegar a alterar su esencia, es decir, se aminora, pero no se altera. Esto pone de manifiesto una de las primeras interrogantes que me planteé, esto es, hasta qué punto se puede degradar el principio, pregunta que iré desarrollando.

En general, en la jurisprudencia no existe un concepto general sobre qué se entiende por matiz, sino que tanto los dictámenes de la Contraloría como los fallos del Tribunal Constitucional, se limitan a decir que los principios del Derecho Penal se aplican matizados al Derecho Administrativo. Así, Contraloría ha dicho que “...tanto la potestad sancionatoria penal como administrativa, constituyen una manifestación del ius puniendi general del Estado razón por la cual se ha entendido que es posible aplicar –con matices- los principios

del derecho penal al derecho administrativo sancionador”<sup>3</sup>. En otro Dictamen se ha señalado que “se admite cierta **atenuación** de los principios que limitan la potestad del Estado para aplicar sanciones, tolerando mayores grados de discrecionalidad”<sup>4</sup>. Por su parte, las sentencias del Tribunal Constitucional también apuntan a lo mismo y ha dicho “los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución, han de aplicarse, por regla general y con matices, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del *ius puniendi* propio del Estado”<sup>5</sup>.

##### 5. Razón de la matización.

El Derecho Administrativo Sancionador es una manifestación del *ius puniendi* estatal, pero sigue siendo Derecho “Administrativo” distinto del Derecho Penal. Por ello, los principios que se le trasladan deben atenuarse, matizarse, para no quitarle la identidad propia que tiene como rama autónoma del Derecho. El traslado se hace de esa forma, porque los principios penales deben adecuarse a la estructura del Derecho Administrativo. Si el traslado fuera sin esta atenuación, ambas ramas serían lo mismo, no existiendo diferencias entre ellas. La autora Paula Altamirano Arellano ha dicho que trasladar esos principios sin reconocer diferencias, haría que el Derecho Administrativo Sancionador quedaría integrado al Derecho penal “...siendo la única diferencia entre ambos órdenes el nombre de la reacción punitiva- pena por una parte, sanción administrativa por la otra”<sup>6</sup>.

No existe una pauta genérica de cómo debe matizarse, por ello al momento de hacerlo, debe tenerse en cuenta cuán perjudicial la acción puede resultar finalmente para el administrado, vale decir, si sus derechos se verían eventualmente disminuidos o vulnerados, pero también hay que estudiar que si producto de la matización, se lesionan otros principios legales. Ello debe hacerse, porque estamos en presencia de principios que son limitantes al *ius puniendi* del Estado, que, como tales, operan como salvaguarda de los derechos

---

<sup>3</sup> Dictamen N° 63.697, de fecha 07.10.2011 de Contraloría General de la República. En el mismo sentido, dictamen N° 13.790 de fecha 28.02.2013 y dictamen N° 60.341 de fecha 23.09.2013.

<sup>4</sup> Dictamen N° 28.226 de fecha 22.06.2007.

<sup>5</sup> Tribunal Constitucional, rol N° 2264-2012 (énfasis añadido). En el mismo sentido, rol 6250-2019 de 05.11.2019 y rol N° 2381-2012 de fecha 13.12.2012.

<sup>6</sup> ALTAMIRANO (2020), p.301.

garantizados a las personas, de manera que la matización debe ejecutarse teniendo esto a la vista.

#### *6. Matización del Principio non bis in ídem.*

Este principio no puede ser objeto de matices, pues es una piedra angular que sostiene al Derecho Penal y, por ende, abarca a todo tipo de régimen sancionatorio. Atenuarlo es poner en riesgo los cimientos primordiales del ordenamiento jurídico y del Estado de Derecho, pues es un poderoso limitante al Ius Puniendi Estatal.

No se divisa cómo podría matizarse, pues al aminorarlo derechamente se infringiría, ya que permitiría una entrada a sancionar dos veces una misma conducta. En este caso se aplicaría lo que he planteado, que el matiz desvirtuaría el principio, eliminando su fundamento y estructura, lo que redundaría en que genera un agravio a los derechos del administrado y el ordenamiento jurídico en sí.

En consecuencia, este principio se traspasa de manera completa al Derecho Administrativo Sancionador.

#### *6.1. El non bis in ídem y las sanciones disciplinarias.*

Existe una norma en la Ley N°18.834, Estatuto Administrativo, que es el artículo 115 inciso 1°, que dice: “La responsabilidad administrativa es independiente de la responsabilidad civil y penal”. Esta disposición daría a entender que sería una excepción al principio del non bis in ídem, pues permitiría acumular las sanciones que resultan de la responsabilidad administrativa con las penales y civiles. Frente a esto hay opiniones doctrinarias. Para la autora Paula Altamirano Arellano, existe una manifestación expresa del legislador que permite la acumulación de sanciones, de manera que no hay infracción al non bis in ídem<sup>7</sup>, en cambio, Rosa Gómez González afirma que una norma expresa no es suficiente para justificar un doble castigo, sino que ella sostiene que la autoridad respectiva debe realizar un ejercicio de comprobación “mediante el cual se determine que ambas sanciones atienden efectivamente a bienes jurídicos diversos”<sup>8</sup>. Estoy de acuerdo con esta última postura.

---

<sup>7</sup> ALTAMIRANO (2020), p.99.

<sup>8</sup> GÓMEZ (2017), p.128.

## 7. Matización del Principio de culpabilidad.

De algunos pronunciamientos de Contraloría y sentencias de la Corte Suprema, se podría colegir como un posible matiz la llamada “culpa infraccional” que recoge el Derecho Administrativo Sancionador. Por ejemplo, Contraloría en el dictamen N° 60.341 de fecha 23.09.2013, luego de señalar que los principios del Derecho Penal se aplican al Derecho Administrativo Sancionador de manera matizada, expresa que “la aplicación del principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, resulta compatible con aquellos supuestos en que la ley o el reglamento ordenan imponer una sanción *por la sola transgresión de la normativa que rige el desarrollo de una determinada actividad, casos en los cuales, constatado tal supuesto, será procedente dicha imposición*”<sup>9</sup>. Lo que he destacado en cursiva es lo que se entiende por culpa infraccional. Ella consiste en que se configura la culpabilidad del administrado, por el solo hecho de que este cometa una infracción administrativa, y esto trae como consecuencia la aplicación de una sanción. En otras palabras, una vez que el sujeto infrinja lo dispuesto en la norma, se determina que lo ha hecho de manera culposa, por tanto, amerita ser sancionado. Contraloría primero señala que los principios penales se aplican matizados, y luego hace mención a la culpa infraccional, por lo que esta última sería una consecuencia de los matices. La Corte Suprema ha explicado qué es la culpa infraccional, señalando que: “...en el caso de infracciones a las leyes y los reglamentos acreedoras de sanción, ellas se producen por la contravención a la norma, sin que sea necesario acreditar culpa o dolo en la persona natural o jurídica”<sup>10</sup>.

El hecho que la culpa no necesite probarse por la Administración (pues se gesta con la sola contravención de la norma), daría a entender que la llamada culpa infraccional es una de carácter objetivo, es decir, que no admite prueba en contrario. No obstante, existe una postura en la doctrina, como también en los fallos que cité la propia Corte, que afirman que la llamada culpa infraccional no deja de ser un régimen ordinario de culpabilidad, Si se acepta esta postura ya no existiría una matización, y se haría una aplicación lisa y llana de un régimen de culpabilidad normal ya establecido. Veamos.

---

<sup>9</sup> Énfasis añadido. En el mismo sentido, dictamen N° 13.790, de fecha 28.02.2013.

<sup>10</sup> Corte Suprema, rol N°1589-2010 de fecha 28.12.2010. En el mismo sentido, Corte Suprema, rol N°7131-2009 de fecha 25.01.2010.

Pablo Soto Delgado establece que en los casos de la llamada culpa infraccional no es un régimen distinto de atribución de culpa, sino que son el mismo principio. En dicha clase de culpa, el autor sostiene que existe una coincidencia del estándar de diligencia con lo dispuesto en el tipo infraccional; la negligencia existe por la vulneración de los deberes de cuidado establecidos<sup>11</sup>. Añade que la culpa infraccional no es diferente al esquema clásico culposo, pues la diferencia “no está en el juicio de culpabilidad, sino en los tipos infraccionales que, al mismo tiempo, son el estándar de diligencia que el legislador quiere imponer en el funcionamiento de ciertos sectores de referencia”, por eso basta solo la imprudencia.<sup>12</sup> Por tal razón, más adelante el autor interpreta la frase del dictamen... de Contraloría “sola transgresión de la norma” como un indicio de que debe existir la culpa, y que esa “normativa” a que alude Contraloría, no es más que la evitación de resultados dañosos<sup>13</sup>. Algunas sentencias también están con esta postura, que establecen que la culpa en el derecho administrativo sancionador no es objetiva, sino es una infracción al deber de cuidado que establece una norma; la infracción a la simple normativa significa que se ha incumplido ese deber de cuidado. Por ejemplo, en materia sanitaria la Corte Suprema estimó que al no enviar a la Superintendencia de Servicios Sanitarios, informes para el control de descargas de residuos industriales, se incumple una instrucción impartida por esa Superintendencia, lo que es una vulneración a un deber de cuidado establecido en la ley. Añade la Corte que esto no es más que una conducta culposa exteriorizada en la inobservancia de las disposiciones de la Ley N°18.902, especificada en la falta de acatamiento de una instrucción impartida por la autoridad y por lo tanto, no estamos frente a un régimen de culpabilidad objetiva<sup>14</sup>. Unos autores explican de manera muy sencilla de

---

<sup>11</sup> SOTO (2021), p.315.

<sup>12</sup> SOTO (2021), p. 316.

<sup>13</sup> SOTO (2020), p. 327.

<sup>14</sup> Corte Suprema, rol N° 1589-2010, 28.12.2010. El art. 11 de esa ley, establece que se aplicarán multas a quienes incumplan instrucciones, órdenes y resoluciones que dicte la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Lo mismo ocurre en materia eléctrica. La Corte Suprema, en fallo rol N°4404-2005, 08.11.2005, también sostuvo que la empresa reclamante incumplió las obligaciones que como integrante del CDEC-SIC, les son impuestas por el Reglamento, para mantener en óptimas condiciones el servicio eléctrico. La empresa no dio cumplimiento a lo que se comenta, produciéndose una falla en el suministro. El Tribunal sostiene que



qué se trata este régimen especial. Nicolás Ruiz-Tagle Panant y Matías Ihl Rodríguez, señalan que estamos frente a un caso en que la infracción administrativa se ha tipificado como una “prohibición directa”, “...cuya contravención sea más fácil de de constatar que en materia penal, puesto que basta solo con comprobar la conducta exigida, o esperada, con la conducta efectivamente realizada”<sup>15</sup>. Por ello, los autores opinan que debe concurrir el elemento subjetivo.

Ahora bien, para arribar a la conclusión completa de que estamos frente a un régimen normal de culpabilidad, que en el caso concreto consiste en la falta de un deber de cuidado, debe permitirse al infractor que pruebe su diligencia. La Corte Suprema<sup>16</sup> ha permitido que el administrado infractor acredite que ha cumplido con los deberes de cuidado, es decir, que actuó con diligencia. En un fallo posterior el Alto Tribunal ha exigido incluso que la Administración debe probar los hechos constitutivos de la infracción, incluido el actuar negligente del administrado. Así, la Corte dijo que: “...atendida la naturaleza, características y fines propios del Derecho Administrativo Sancionador, recaer sobre la autoridad que investiga y acusa, esto es, sobre el órgano fiscalizador, el peso de demostrar la ocurrencia de los hechos que configuran la infracción respectiva”<sup>17</sup>.

Entonces, frente a la interrogante planteada que si existe o no régimen de culpabilidad objetiva en el Derecho Administrativo Sancionador, la respuesta es no. Y por otro lado, afirmar que la llamada culpa infraccional implica una matización, la conclusión también es negativa. La llamada culpa infraccional no es una culpabilidad objetiva, es un régimen culposo ordinario que permite al administrado acreditar la diligencia. En consecuencia, no existe matización del principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, pues matizar sería atenuar sus elementos de principio jurídico para llevar a cabo su aplicación, como prescindir de la relación de causalidad, y en los casos analizados ello no ocurre, pues la relación de causalidad existe, y es el incumplimiento del deber de cuidado en que incurre el administrado. Si a lo anterior

---

la responsabilidad no es objetiva, sino que es una conducta culposa exteriorizada en la inobservancia de las prescripciones contenidas en el reglamento eléctrico.

<sup>15</sup> RUIZ-TAGLE E IHL (2019), P.176.

<sup>16</sup> Corte Suprema, rol N° 24233-2014 de fecha 19.05.2015.

<sup>17</sup> Corte Suprema, rol N°19058-2017, de fecha 23.08.2017.

sumamos que la jurisprudencia permite que este último puede probar su actuar diligente, y más aún, en el fallo de la Corte Suprema, Rol N°19.058-2017, de fecha 23.08.2017, que cité, demanda a la Administración la acreditación de los hechos culposos en que incurre el infractor, todo lo anterior confirma aún más que estamos en presencia de un régimen ordinario de culpabilidad, sin matización

#### *8. Matización del principio de legalidad.*

Este principio consiste en que únicamente la ley puede crear penas, en consecuencia, solamente el legislador está facultado para establecer sanciones administrativas, ello por mandato constitucional, contemplado en artículo 19 N°3 de la Constitución. Este principio tiene plena aplicación en el Derecho Administrativo Sancionador<sup>18</sup>.

Este principio no puede matizarse. La reserva legal en materia sancionatoria tiene por finalidad brindar seguridad jurídica a los administrados, quienes al conocer las sanciones, sabrán que les está permitido o no realizar, teniendo la certeza de que la creación del castigo, es fruto de los análisis del legislador. Se lesiona la seguridad jurídica si se matiza el principio de legalidad, y más aún, las leyes deben adecuarse a la Constitución, y en esta materia es la Carta Fundamental la que ordena que solamente la ley pueda crear penas y sanciones administrativas.

#### *9. Matización del Principio de Tipicidad.*

Este principio implica que tanto la descripción de la conducta ilícita (presupuesto fáctico de la sanción), como la sanción en sí, deben estar definidas en la ley. Sin embargo, la jurisprudencia ha establecido un matiz, consistente en que la descripción de la conducta puede realizarse, en parte, por vía reglamentaria. Del análisis jurisprudencial se puede colegir que básicamente son dos las razones para hacer valer la existencia del matiz: las características particulares de la infracción administrativa y el texto del 19 N°3 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional ha estimado que se matiza este principio al aplicarlo a la sede administrativa, cuando “la conducta a la que se atribuye una sanción tenga el núcleo esencial definido en la ley” y que una vez “establecido dicho núcleo esencial, es admisible

---

<sup>18</sup> Tribunal Constitucional, rol N°479-2006, de 08.08.2006.

la colaboración de la autoridad administrativa. Este principio no impide que la Administración pueda sancionar conductas cuyo núcleo esencial se encuentre descrito en la ley y estén más extensamente desarrolladas en normas administrativas”<sup>19</sup>. La Corte Suprema ha dicho que “la predeterminación de los comportamientos que configuran infracciones administrativas se satisface con la exigencia de que en la ley se describa el núcleo esencial de las conductas censurables, pudiendo éstas precisarse y complementarse en aspectos no sustanciales por normas emanadas de una autoridad distinta a la legislativa, como es el Ejecutivo, por vía de decretos y reglamentos”<sup>20</sup>. La Contraloría General de la República también acepta esta matización<sup>21</sup>.

Las razones que expuse más arriba para justificar el matiz, la hallamos en el último fallo citado de la corte suprema, que señala: “...la naturaleza de las contravenciones administrativas, en las que confluyen componentes técnicos, dinámicos y sujetos a variabilidad en el tiempo, hace imposible su síntesis descriptiva en un precepto general como lo es una ley, de modo que el principio de tipicidad al traspasarse al ámbito sancionatorio de la Administración admite ciertos grados de atenuación”. Por otro lado, el fundamento que esboza el Tribunal Constitucional, es que el artículo 19 inciso 3 de la Constitución exige que la conducta esté “expresamente” descrita en la ley, pero no que lo esté “completamente”<sup>22</sup>. La sentencia Corte Suprema, Rol 2518-2010, de fecha 10.12.2012, que recién he citado es importante, ya que manifiesta la razón para permitir este matiz, que es la naturaleza de la contravención administrativa, pues en ella decantan “componentes técnicos, dinámicos y sujetos a variabilidad en el tiempo”, lo que hace imposible que se resuman todos en una ley, ley que ostenta la calidad de general.

Por muy cándido que pueda sonar, reitero que las leyes son el producto de discusiones parlamentarias, de debates que orientan la culminación de la regulación, por ende, en esta matización existe un incipiente peligro, cual es, que en caso el legislador no fue suficiente en el establecimiento del núcleo del precepto infraccional, el complemento que hace el reglamento podría ser inadecuado, pues ya no es objeto de debate, sino de una

---

<sup>19</sup> Tribunal Constitucional, Rol N° 2264-12, ya citada.

<sup>20</sup> Corte Suprema, Rol 2518-2010, de fecha 10.12.2012.

<sup>21</sup> Dictamen N°63.697, de fecha 07.10.2011.

<sup>22</sup> Tribunal Constitucional, Rol 480-2006, de fecha 13.04.2006.

decisión del Poder Ejecutivo, vale decir, no hay colegio, sino apreciaciones más unilaterales. Una mala colaboración reglamentaria podría desvirtuar lo que el legislador se propuso al establecer la infracción administrativa, alterando su fundamento. Todo esto, a la postre, atentaría contra los cimientos del principio de tipicidad y, además, redundaría en poner en peligro a la seguridad jurídica, ya que siempre existiría el riesgo latente de que el reglamento concluya de mala manera la regulación no suficiente de la infracción administrativa que hizo el legislador.

En suma, aquí si hay un matiz, pero si ocupa de mala manera se provocaría el efecto contrario a la razón que se dice tienen los matices, que no es otra que atenuar el principio penal, para adecuar su aplicación al Derecho Administrativo Sancionador, acción que se realiza para cumplir el fin que tiene la Administración, que es satisfacer el interés general. Si la colaboración reglamentaria es deficiente y se aparta del real sentido de la infracción, la matización adquiere un resultado contrario a su objetivo, pues puede fragilizar el principio de la tipicidad más de lo debido, provocando que la finalidad de este último se diluya, perdiendo su eficacia y estructura fundamental. Aquí estamos en presencia de la interrogante que me planteé más arriba, es decir, que la matización puede debilitar mucho el principio jurídico, llegando incluso a desvirtuarlo, como ocurriría en la hipótesis de que hablo. La consecuencia de una regulación legal deficiente, provocaría una culminación reglamentaria de la misma característica.

#### *10. Matización del Principio de Proporcionalidad.*

Este principio implica que debe existir una justa medida o un equilibrio, entre la gravedad del incumplimiento de una norma, con la sanción que esta última contempla, vale decir, a mayor gravedad de la infracción, mayor es la sanción, existiendo desproporción cuando un incumplimiento calificado como leve, se ve afectado con una sanción más gravosa que la que le correspondería. El Tribunal Constitucional ha dicho, refiriéndose a este principio, que: “...la vinculación de equilibrio entre el castigo impuesto y la conducta imputada, se extiende desde el campo penal como garantía a todo el orden punitivo estatal”<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Tribunal Constitucional, rol 6250-19, de 05.11.2019.

Se sostiene que este principio es una limitación a la actividad del legislador y también de la Administración del Estado<sup>24</sup>. Para los órganos de la Administración, "...tiene que ver con la proscripción de la arbitrariedad en ejercicio de la actividad fáctica –hechos u omisiones- y/o jurídica –actos o contratos- que le compete<sup>25</sup>. También se afirma que la potestad sancionatoria es un "...auténtico control de las sanciones tipificadas y aplicadas por la Administración, pues sirve para moderar la imposición de las mismas"<sup>26</sup>

La doctrina ha dicho que la proporcionalidad debe existir tanto en la elaboración de la ley, como en el momento en que el órgano de la Administración aplique la sanción al caso concreto<sup>27</sup>, lo que también afirma el Tribunal Constitucional, al señalar: "...el principio de proporcionalidad es materia primeramente de la ley, para luego ser objeto del consiguiente acto singular que aplica la respectiva sanción"<sup>28</sup>. Esto es el resultado de que estamos frente es un principio que pone límites a la arbitrariedad que puedan cometer tanto los legisladores como los órganos mencionados, y en estos últimos es un encauce justo que dirige la discrecionalidad que tienen en su potestad punitiva. Para lograr esto, la ley debe contemplar parámetros objetivos y equilibrados, entre los cuales la Administración puede desenvolverse para castigar, como sería el caso que la ley gradúe la sanción, clasificándola en grave, leve o levísima. Mirado desde esta óptica, el principio de la proporcionalidad es un imperativo para la aplicación de una sanción concreta.

Este principio debe ser tomado en cuenta incluso cuando se interpreta la ley. Ello parece inferirse de lo dispuesto en la sentencia de la Corte Suprema, rol 18823-2019, de fecha 02.03.2020, que contradujo una doctrina de la Contraloría General de la República, a propósito de la sanción de un funcionario público, específicamente cuando este transgrede el principio de probidad. Contraloría ha interpretado el inciso final del artículo 121 de la Ley N°18.834, en el sentido que cuando un funcionario público incurre en una infracción catalogada como una transgresión grave al principio de probidad, se aplica la sanción de

---

<sup>24</sup> ENTEICHE (2017), p.28

<sup>25</sup> ENTEICHE (2017), p.28

<sup>26</sup> NAVARRO (2018), p.314.

<sup>27</sup> ENTEICHE (2017), p.67. También, BAEZA MARRAS y LEPE VERGARA (2021), p.116

<sup>28</sup> Tribunal Constitucional, rol 6250-19, de 05.11.2019.

destitución, sin que deban ponderarse circunstancias atenuantes<sup>29</sup>. Así, el ente contralor ha dicho que: “cuando la ley asigna una medida disciplinaria específica para determinada infracción, la autoridad administrativa se encuentra en el imperativo de disponerla, no pudiendo ejercer las atribuciones privativas que le permiten determinar aquélla que, a su juicio, merecería el comportamiento anómalo observado por la afectada, ni menos ponderar circunstancias que eventualmente podrían aminorar su responsabilidad funcionaria. En este mismo orden de ideas, conviene precisar que si bien el inciso final del artículo 121 de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, establece que las medidas disciplinarias se aplicarán tomando en cuenta -la gravedad de la falta y las circunstancias atenuantes o agravantes que arroje el mérito de los antecedentes, tal disposición sólo rige para las infracciones que pueden ser sancionadas con cualquiera de las medidas que en dicho precepto se señalan, pero no respecto de aquellas faltas administrativas que sólo pueden ser castigadas con una sanción específica fijada por la ley, como ocurre en la situación de la especie”.<sup>30</sup> Contraloría basa su doctrina en el hecho que la infracción a la probidad, tiene asignada una sanción específica, que es la destitución, y en tal caso “...la autoridad se encuentra en el imperativo de disponer la destitución, sin que se pueda aplicar otra medida, ni analizar las circunstancias que podrían aminorar la responsabilidad”<sup>31</sup>. La Corte Suprema contradice esta postura, y señala que aun cuando el tribunal estime que se vulneró el principio de probidad, ello no acarrea la destitución inmediata “...toda vez que la autoridad administrativa debe ponderar la gravedad de la conducta, la existencia de otros factores que mitiguen o excluyan la responsabilidad, de manera tal que de ser así, ella se encontrará en el imperativo de aplicar una sanción proporcional a la falta cometida y a sus circunstancias concomitantes”<sup>32</sup>. Es digno de resaltar que la Corte ha utilizado la palabra “imperativo”, demostrando que el principio de proporcionalidad debe aplicarse de manera irrestricta, lo que debe suceder incluso cuando se interpreta la ley.

---

<sup>29</sup> Por ejemplo, dictamen N°49.465 de 19.10.2006, dictamen N°16.567 de 08.05.2017 y dictamen N°16.570 de 18.06.2019.

<sup>30</sup> Dictamen N° 49.465, de 19.10.2006.

<sup>31</sup> Dictamen N°16.570, de 18.06.2019.

<sup>32</sup> Corte Suprema, rol N°18823 de 02.03.2020.

Por lo que se comenta, la posibilidad de la matización debe analizarse teniendo en cuenta la especial calidad de este principio y sus características, vale decir, que es uno que establece límites para evitar la arbitrariedad y que debe contemplarse sí o sí al momento de aplicar una sanción. Como limitación fundamental que es y dado su carácter de imperativo, el principio de proporcionalidad no puede perder vigor, al momento de considerársele cuando se aplica una sanción. Si se aminorara en el Derecho Administrativo Sancionador, daría pie para que la discrecionalidad de los órganos de la Administración fuera inadecuada, pues podría arribarse a una libertad total cuando sancionen, sin parámetros objetivos y racionales, trayendo como consecuencia la arbitrariedad en sus decisiones, que es precisamente lo que se quiere evitar. Los administrados tienen derecho a que las sanciones que se les apliquen sean proporcionales a la infracción que cometieron, como también a que el castigo se fundamente en parámetros objetivos y racionales, por ende, establecida la proporcionalidad en la ley, no puede diluirse luego cuando la Administración aplique la sanción, pues matizar el principio al trasladarlo al Derecho Administrativo Sancionador, implicaría aminorar lo que ya se estableció con justicia el legislador. Entonces, ¿qué significaría matizarlo? De acuerdo con el concepto señalado anteriormente, matizarlo sería graduar el principio sin llegar a alterar su esencia, es decir, se aminora, pero no se altera, por lo que ¿se gradúa este principio sin alterar lo medular, si se ampliara la discrecionalidad de la Administración cuando no corresponde hacerlo? Y como consecuencia de lo anterior, ¿se le permitiría que a una infracción leve se le asigne una sanción establecida a una calificada de grave? ¿O bien, bajo su propia decisión, sancionar con una pena más benevolente, una infracción una sanción más gravosa? En ambos casos no se altera la esencia de la proporcionalidad, porque la Administración para sancionar sigue desenvolviéndose sobre los parámetros legales, pero el graduarlo importaría alivianar la rigidez de estos últimos o aplicarlos de mala manera, lo que redundaría en un aumento inadecuado de la discrecionalidad, pues los órganos podrían moverse con “más libertad” en el rango, en la proporción de la aplicación de las penas. Este es un ejemplo de que al matizar un principio, se lesiona otro.

En suma, al igual que el Principio del Non bis in ídem, el de proporcionalidad no puede ser matizado. Permitirle a la Administración ponderar las circunstancias atenuantes o agravantes a la hora de sancionar, graduando la pena, no es matizar el principio, sino que

estamos frente a la aplicación óptima del mismo de manera concreta, precisamente porque el graduar la pena, obliga a la Administración a considerar los parámetros legales, para poder sancionar a un administrado.



## CONCLUSIONES.

1. No existe un concepto claro sobre qué es un matiz.
2. La razón de la matización, es porque pese a que junto con el Derecho Penal, el Derecho Administrativo Sancionador es una manifestación del Ius Puniendi del Estado, difiere de la primera rama mencionada, pues es “administrativo” y posee características propias, por lo tanto, si los principios penales no se adecuan al Derecho Administrativo, matizándolos, no existiría ninguna diferencia entre ambas ramas del Derecho.
3. No se exponen las pautas que deben cumplirse para realizar la matización. Para llevarla a cabo, debe tenerse presente si producto de la atenuación del principio trasladado se lesionan otros principios legales, o bien, si se verían mermados o perjudicados los derechos de los administrados.
4. Matizar inadecuadamente un principio, lesiona otros principios legales.
5. Si se matiza demasiado, el principio pierde vigor, frustrando su finalidad jurídica esencial.
6. De los principios analizados, la matización existiría solamente en el principio de tipicidad, pues la colaboración reglamentaria es una graduación del mandato legal de que sólo una ley puede describir la conducta que implica la aplicación de la sanción.

#### Bibliografía citada.

ALTAMIRANO ARELLANO, Paula (2020): El principio del non bis in ídem en el Derecho Administrativo Sancionador (Santiago, Círculo Legal Editores).

BAEZA MARRAS, Catalina y LEPE VERGARA, Joaquín (2021): Sanción administrativa (Santiago, Ius Civile Editorial).

ENTEICHE ROSALES, Nicolás (2017): Las sanciones administrativas. El problema de la proporcionalidad (Santiago, Tirant lo Blanch).

GÓMEZ GONZÁLEZ, Rosa (2017): “El non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador”, en: Revista de Derecho Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Nº, 2017), pp.101-138. Disponible en:

[https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-68512017000200101&lang=pt](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512017000200101&lang=pt)

NAVARRO BELTRÁN, Enrique (2018): “Notas sobre el principio de proporcionalidad en la reciente jurisprudencia constitucional”, en: Revista de Derecho Público (número especial), pp.309.322. Disponible en:

<https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/51264>

RUIZ-TAGLE PANATT, Nicolás E IHL RODRÍGUEZ, Matías (2019): La estructura del Derecho Administrativo Sancionador (Santiago, Círculo Legal Editores).

SOTO DELGADO, Pablo (2021): El reproche personal en el Derecho Administrativo Sancionador. Culpa y dolo, responsabilidad objetiva y culpa infraccional (Santiago, Tirant lo Blanch).

#### Jurisprudencia judicial citada.

Agrícola Panquehue S.A., con Superintendencia de Servicios Sanitarios, Corte Suprema (recurso de casación en el fondo), rol N° 1589-2010, 28 de diciembre de 2010.

Arauco Generación Sociedad Anónima con Superintendencia de Electricidad y Combustible, Corte Suprema (apelación de reclamación de ilegalidad), Rol N°4404-2005, 08 de noviembre de 2005.

Chilectra S.A., con Superintendencia de Electricidad y Combustibles, Corte Suprema (apelación de reclamación de ilegalidad), rol 19058-2017, 23 de agosto de 2017.

Leal Condeza con Junta Nacional de Jardines Infantiles, Corte Suprema (recurso de protección), rol N°18823-2019, 2 de marzo de 2020.

Aguas Araucanía S.A., con Comisión Nacional del Medio Ambiente, Corte Suprema (recursos de casación en la forma y en el fondo), rol N° 24233-2014, 19 de mayo.2015.

Empresa Eléctrica Pehuenche S.A., con Superintendencia de Electricidad y Combustibles, Corte Suprema (apelación de reclamación de ilegalidad), rol N°7131-2009, 25 de enero de 2010.