

El derecho administrativo sancionador

Editor: Fabián Huepe Artigas

Der Ediciones /2021

www.librotecnia.cl

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	XV
PRESENTACIÓN.....	XXI
PRIMERA PARTE: PRINCIPIOS Y BASES ESENCIALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	1
CAPÍTULO I: LAS BASES O FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	3
1. LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN CHILE.....	5
Carlos Dorn Garrido	
1.1. Cuestiones preliminares.....	5
1.2. Las bases constitucionales del poder administrativo sancionador y del poder jurisdiccional.....	9
1.3. La función de juzgar y de administrar no son lo mismo.....	15
1.4. Los principios que gobiernan el derecho administrativo sancionador: una discusión constitucional sobre la naturaleza de la sanción administrativa.....	23
1.5. Conclusiones.....	33
Bibliografía.....	35
Doctrina.....	35
Normativa citada.....	35
Jurisprudencia citada.....	36

2. BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN ARGENTINA.....	39
José María Olmos	
2.1. Introducción.....	39
2.2. Artículo 14 de la Constitución Nacional.....	40
2.3. Artículo 18 de la Constitución Nacional.....	43
2.4. Artículos 28 y 33 de la Constitución Nacional.....	45
2.5. Artículo 75 Inciso 22 de la Constitución Nacional.....	46
2.6. Artículos 42 y 43 de la Constitución Nacional.....	48
2.7. Jurisdicción aplicable.....	49
2.8. Conclusión.....	50
Bibliografía.....	51
Doctrina.....	51
Normativa citada.....	51
Jurisprudencia citada.....	52

CAPÍTULO II: LA APLICACIÓN DE PRINCIPIOS Y GARANTÍAS DEL DERECHO PENAL AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR..... 53

1. LA APLICACIÓN DE PRINCIPIOS Y GARANTÍAS DEL DERECHO PENAL AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN CHILE.....	55
Francisco Pinilla Rodríguez	
1.1. Conceptos fundamentales. Principales problemas o desafíos que se plantean en esta materia.....	55
A) Sanciones administrativas y el <i>ius puniendi</i> estatal único.....	55
1.2. La tipicidad en las sanciones administrativas como simple condición de legalidad.....	60
A) La culpabilidad y la responsabilidad.....	64
B) Principio de proporcionalidad.....	67
C) Principio <i>non bis in idem</i>	69
D) Identificación de normas aplicables.....	70
1.3. Conclusiones.....	71
Bibliografía.....	71
Doctrina.....	71
Jurisprudencia citada.....	73
Normativa citada.....	75
2. APLICACIÓN DE PRINCIPIOS Y GARANTÍAS DEL DERECHO PENAL AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN ARGENTINA.....	77
Ernesto Alberto Marcer	

2.1. Concepto de derecho administrativo sancionador, sus diferencias con el derecho penal.....	77
2.2. Distinción entre delitos y contravenciones o faltas.....	79
2.3. Características del derecho administrativo sancionador.....	79
A) Introducción.....	79
B) Distintas fuentes de competencia.....	80
C) Aplicación del principio de legalidad.....	81
D) Posibilidad de establecer responsabilidades objetivas.....	82
E) Distintos tipos de competencias dentro de una misma esfera constitucional.....	83
2.4. Aplicación de los principios del derecho penal al derecho administrativo sancionador.....	83
2.5. El derecho administrativo sancionador en las relaciones interadministrativas.....	86
A) Los reclamos pecuniarios entre entidades estatales federales.....	86
B) La aplicación de multas derivadas del derecho administrativo sancionador en las entidades estatales federales.....	89
C) La inexistencia de prerrogativas entre entidades estatales impide la aplicación de multas.....	91
D) La particular situación de las universidades nacionales.....	92
2.6. La no aplicación de principios del derecho penal no implica ausencia de garantías.....	93
2.7. Conclusiones.....	95
Bibliografía.....	95
Doctrina.....	95
Normativa citada.....	97
Jurisprudencia citada.....	98

CAPÍTULO III: EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, LA RESERVA DE LEY Y LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR..... 101

1. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, LA RESERVA DE LEY Y LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN CHILE.....	103
Martín Loo Gutiérrez	
1.1. Introducción.....	103
1.2. El significado de los principios de legalidad y de reserva de ley en materia de sanciones administrativas.....	107
1.3. Principio de legalidad y de reserva legal en la jurisprudencia constitucional chilena.....	111

1.4. Conclusiones.....	114
Bibliografía.....	115
Doctrina.....	115
Normativa citada.....	116
Jurisprudencia citada.....	116
2. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, LA RESERVA DE LEY Y LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN ARGENTINA.....	117
Pedro Etcheverrigaray	
2.1. Introducción.....	117
2.2. El esquema de distribución de poder y de atribuciones reglamentarias en el Estado de derecho argentino.....	118
2.3. El poder reglamentario en el ámbito de las potestades sancionatorias estatales.....	121
2.4. El principio de legalidad y de reserva de ley en el ejercicio de la reglamentación en las potestades sancionatorias administrativas.....	124
2.5. Conclusión.....	128
Bibliografía.....	129
Doctrina.....	129
Normativa citada.....	130
Jurisprudencia citada.....	130
CAPÍTULO IV: LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA EN LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	131
1. LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN CHILE.....	133
Fabián Huepe Artigas	
1.1. Introducción.....	133
1.2. Los conceptos de discrecionalidad administrativa según la doctrina.....	135
1.3. Problemas del control jurídico de la sanción administrativa discrecional. El problema del control de “legalidad”.....	138
1.4. El control jurídico de la cuantía o entidad de la sanción a través de la jurisprudencia.....	139
1.5. Propuesta de algunas técnicas de control ante la discrecionalidad administrativa.....	142
Bibliografía.....	150
Doctrina.....	150
Jurisprudencia citada.....	151

2. LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN ARGENTINA	153
Juan Santiago Pasquier	
2.1. Introducción.....	153
2.2. Las potestades discrecionales y las potestades regladas.....	154
2.3. El derecho administrativo sancionador y la discrecionalidad administrativa.....	156
A) La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) de la República Argentina.....	157
B) La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).....	163
2.4. A modo de síntesis.....	167
Bibliografía.....	168
Doctrina.....	168
Normativa citada	169
Jurisprudencia citada	169

CAPÍTULO V: LAS GARANTÍAS PROCESALES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR..... 171

1. LAS GARANTÍAS PROCESALES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN CHILE.....	173
Baltazar Morales Espinoza	
1.1. Antecedentes	173
1.2. Norma fundamental	176
1.3. Garantías procesales.....	179
A) Derecho al debido proceso administrativo.....	179
B) Derecho a la presunción de inocencia.....	183
C) Derecho a la impugnación	185
a. Impugnación administrativa.....	185
b. Relaciones entre la impugnación administrativa y judicial	186
c. Impugnación judicial.....	188
1.4. Conclusiones.....	189
Bibliografía.....	190
Doctrina.....	190
Normativa citada	191
Jurisprudencia citada	191
2. LAS GARANTÍAS PROCESALES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN ARGENTINA.....	193
María Rosa Cilurzo	

2.1. Introducción.....	193
2.2. Naturaleza y finalidad de las normas que consagran sanciones administrativas	194
2.3. El procedimiento administrativo, su finalidad	197
2.4. Las garantías en el procedimiento administrativo.....	198
A) Derecho a ser oído	203
B) Pronunciamiento en un plazo razonable.....	204
2.5. Conclusiones.....	206
Bibliografía.....	206
Doctrina.....	206
Normativa citada	207
Jurisprudencia citada	207
CAPÍTULO VI: EL CONTROL JUDICIAL DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA.....	209
1. EL CONTROL JUDICIAL DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA EN CHILE.....	211
Francisco Santibáñez Yáñez	
1.1. Sobre la justicia administrativa en Chile.....	211
1.2. Una descripción general del control jurisdiccional de la sanción administrativa.....	213
A) Las vías generales de impugnación de la sanción administrativa.....	214
B) Las vías especiales de impugnación de la sanción administrativa.....	217
1.3. Aspectos sustantivos del control judicial de la sanción administrativa.....	223
1.4. Conclusiones.....	226
Bibliografía.....	227
Doctrina.....	227
Normativa citada	229
Jurisprudencia citada.....	230
2. EL CONTROL JUDICIAL DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA EN ARGENTINA.....	233
Alfredo Gusman	
2.1. Discrecionalidad administrativa y potestad sancionadora	233
2.2. El exceso de punición como objeto de la revisión judicial	239
2.3. A título de reflexiones finales	243
Bibliografía.....	244
Doctrina.....	244
Normativa citada	245
Jurisprudencia citada	245

SEGUNDA PARTE: APLICACIÓN Y ANÁLISIS ESPECÍFICO Y SECTORIAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	247
--	-----

CAPÍTULO I: EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN SECTORES ECONÓMICOS REGULADOS	249
--	-----

1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN SECTORES ECONÓMICOS REGULADOS EN CHILE	251
Ricardo Badtke Arancibia	
1.1. Introducción	251
1.2. La regulación de los servicios básicos en redes en el ordenamiento jurídico chileno	252
A) Las obligaciones legales de garantía de calidad y continuidad de los servicios básicos en redes	257
B) Cuestiones problemáticas desde la perspectiva del derecho administrativo sancionador: la tensión del principio de tipicidad bajo este diseño	259
1.3. Esquemas sancionatorios previstos en los marcos regulatorios de los servicios básicos en redes	265
1.4. Manifestaciones del diseño de los esquemas sancionatorios analizados en sentencias recientes de la Corte Suprema chilena	270
1.5. Un desafío: mejorar la previsibilidad de las actuaciones de los operadores jurídicos que participan en los esquemas sancionatorios de los servicios básicos en redes	285
1.6. Consideraciones finales	288
Bibliografía	291
Doctrina	291
Normativa citada	296
Jurisprudencia citada	297
2. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN SECTORES ECONÓMICOS REGULADOS EN ARGENTINA	299
Santiago García Mira	
2.1. Introducción, objeto y método del trabajo	300
2.2. Un poco de contexto	301
A) La reforma del Estado	301
a. Una historia de crisis recurrentes	302
b. El panorama regulatorio en materia de energía	304
c. El panorama regulatorio en agua y servicios cloacales	305
2.3. El esquema sancionador en el ámbito de la energía	306

2.4. El esquema sancionador en el ámbito del agua y los servicios cloacales	309
2.5. El gas licuado de petróleo	310
2.6. Responsabilidad por daños: el caso “Ángel Estrada”	310
2.7. Las órdenes regulatorias	313
2.8. A modo de colofón	315
Normativa citada	315
Jurisprudencia citada	316

CAPÍTULO II: EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA AMBIENTAL

317

1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA AMBIENTAL EN CHILE	319
Sebastián Riestra López	
1.1. Conceptos iniciales	319
A) Contexto relativo a la creación de la SMA	319
B) Descripción del sector regulado	320
C) Naturaleza orgánica	321
D) Funciones	321
a. Función regulatoria	322
b. Función fiscalizadora	322
c. Función sancionatoria	324
1.2. Algunos aspectos problemáticos acerca de la extensión de la competencia de la Superintendencia del Medio Ambiente	326
A) Los efectos de atribuir competencias de manera inorgánica	327
a. Desde la perspectiva organizacional	328
b. Desde la perspectiva de la validez de la actuación administrativa	329
c. La legalidad y funcionalidad de la actividad fiscalizadora	330
1.3. Sobre el precedente judicial y el rol del juez en la innovación en el derecho	332
Bibliografía	334
Doctrina	334
Jurisprudencia citada	336
2. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA AMBIENTAL EN ARGENTINA	337
Guillermo Scheibler	
2.1. Algunas precisiones respecto de la distribución de competencias ambientales en el sistema federal argentino	337
2.2. Las leyes de presupuestos mínimos en materia ambiental	339
2.3. Matices de los principios del derecho administrativo sancionador en materia ambiental	340

A) Principio de reserva legal y tipicidad.....	341
B) Principio <i>non bis in idem</i>	343
C) Principio de inocencia.....	344
D) Proporcionalidad y graduación de la sanción.....	345
E) Culpabilidad y solidaridad.....	346
2.4. Algunos supuestos de aplicación de principios del derecho ambiental.....	346
A) Principio de responsabilidad.....	347
B) Principio de progresividad.....	347
C) Principios de prevención y precaución.....	348
Bibliografía.....	349
Doctrina.....	349
Normativa citada.....	349
Jurisprudencia citada.....	350

CAPÍTULO III: EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE LIBRE COMPETENCIA..... 351

1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE LIBRE COMPETENCIA EN CHILE	353
Rodrigo Bermúdez Soto	
1.1. Introducción.....	353
1.2. Bien jurídico protegido.....	354
1.3. Conductas anticompetitivas.....	356
1.4. Órganos competentes.....	358
1.5. Sanciones administrativas y libre competencia.....	360
1.6. Sanciones en materia de libre competencia.....	361
1.7. Las multas en sede de libre competencia	363
1.8. Conclusiones.....	365
Bibliografía.....	366
Doctrina.....	366
Normativa citada.....	367
Jurisprudencia citada.....	367
2. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA DE LIBRE COMPETENCIA EN ARGENTINA	369
María Cecilia Palazzo	
2.1. Introducción.....	369
2.2. Ley de Defensa de la Competencia. Régimen sancionatorio	372
2.3. Casuística.....	376

2.4. Conclusión.....	380
Bibliografía.....	381
Doctrina.....	381
Normativa citada.....	382
Jurisprudencia citada.....	382

CAPÍTULO IV: EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA TRIBUTARIA.....

1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA TRIBUTARIA EN CHILE.....	385
Guillermo Jiménez Salas	
1.1. Introducción.....	385
1.2. Identificación de normas aplicables.....	386
1.3. La influencia del derecho penal.....	387
1.4. El régimen de las infracciones.....	389
A) Los conceptos de infracción tributaria y el bien jurídico protegido	389
B) Delitos penales e infracciones administrativas.....	391
1.5. Problemas de tipicidad.....	392
1.6. El régimen de las sanciones.....	393
A) La multa.....	394
B) Los recargos.....	395
C) La clausura.....	396
D) El comiso.....	396
E) Medida de restablecimiento de la legalidad no sancionatoria.....	397
F) El presidio.....	397
1.7. Los principios.....	398
A) <i>Ne bis in idem</i>	398
B) Culpabilidad.....	400
C) Prescripción.....	402
D) Proporcionalidad.....	403
E) Irretroactividad.....	404
1.7. El procedimiento.....	404
A) Quién aplica las sanciones.....	405
B) Procedimiento sancionatorio.....	406
a. El procedimiento judicial ante el TTA.....	407
b. El procedimiento administrativo ante el SII y el reclamo judicial.....	407
c. <i>Reformatio in peius</i>	408
d. Valor probatorio de las actas de los fiscalizadores.....	409
1.9. Conclusiones.....	410
Bibliografía.....	411

Doctrina.....	411
Normativa citada	412
2. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA TRIBUTARIA EN ARGENTINA.....	413
Raúl Fernando Abalos Gorostiaga	
2.1. Introducción.....	413
2.2. Naturaleza jurídica de las sanciones tributarias.....	414
2.3. Finalidad.....	416
2.4. Principios y garantías constitucionales que aplicables a la potestad sancionadora de la administración pública en materia tributaria.....	416
A) El principio de legalidad.....	416
a. El principio de legalidad como sustento del actuar de los poderes y de los distintos órganos del Estado	417
b. El principio de legalidad como garantía de los ciudadanos.....	417
B) El derecho de defensa	422
C) El principio de responsabilidad.....	424
D) El principio de proporcionalidad	426
E) Principio de igualdad.....	428
2.4. Tipo de sanciones e infracciones tributarias.....	430
2.5. Conclusiones	430
Bibliografía.....	432
Doctrina.....	432
Jurisprudencia citada	433

CAPÍTULO V: EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN RÉGIMENES INSTITUIDOS POR CUESTIONES DE GÉNERO 435

1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN RÉGIMENES INSTITUIDOS POR CUESTIONES DE GÉNERO EN CHILE.....	437
Loreto Valenzuela	
1.1. Género y sus implicancias para el derecho	437
1.2. Enfoque de género en la agenda internacional.....	440
1.3. Enfoque de género en el ámbito nacional	444
A) Reconocimiento de derechos con enfoque de equidad de género	445
B) La existencia de órganos especializados responsables de la incorporación del enfoque de género en políticas, planes y programas.....	447
C) Incorporación del enfoque de género en la participación en la vida política y pública: cuotas	448
1.4. Incorporación del enfoque de género en el régimen de función pública ...	449

1.5. Enfoque de género en el derecho administrativo sancionador: algunas notas sobre el caso de los procedimientos disciplinarios por acoso sexual	451
1.6. Mención a la regulación contenida en ordenanzas municipales: acoso callejero	453
1.7. Algunas conclusiones generales: desafíos.....	454
Bibliografía.....	455
Doctrina.....	455
Jurisprudencia citada.....	456
2. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN RÉGIMENES INSTITUIDOS POR CUESTIONES DE GÉNERO EN ARGENTINA	457
Ernesto Javier Geijo	
2.1. El derecho administrativo sancionador en regímenes instituidos por cuestiones de género. El mandato de los Estados de abordar las cuestiones de género	457
2.2. Impacto del nuevo paradigma en cuestiones de género en las políticas públicas.....	460
2.3. El régimen disciplinario en la Administración Pública	462
2.4. Aspectos sustanciales de los procedimientos sancionatorios en el marco de la Administración Pública ante casos de violencia de género	465
2.5. Los cambios en el procedimiento sumarial en los casos vinculados a cuestiones de género.....	466
A) El inicio del procedimiento.....	466
B) El estatus del denunciante	467
C) Procedimiento restaurativo como alternativa al régimen disciplinario	470
D) Amplia libertad probatoria.....	471
2.6. Conclusión.....	473
Bibliografía.....	473
Doctrina.....	473
Normativa citada	474
Jurisprudencia citada.....	475
CAPÍTULO VI: EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN LA FUNCIÓN PÚBLICA	477
1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN LA FUNCIÓN PÚBLICA EN CHILE.....	479
Javier Millar Silva	
1.1. Introducción.....	479
1.2. Regulación de la potestad disciplinaria en el derecho chileno. De sus bases constitucionales a su concreción legal.....	480

A) Bases constitucionales: reserva legal y aplicación de los principios de actuación estatal	480
B) Su concreción legal	482
1.3. De la identificación de la potestad disciplinaria con otras manifestaciones del poder sancionatorio estatal, a su autonomía	489
1.4. Del fundamento y distinción de la potestad disciplinaria de otras potestades estatales sancionatorias, incluida la potestad sancionatoria administrativa general	496
1.5. De la aplicación matizada de las garantías penales a la aplicación de las garantías propias del derecho administrativo procedimental en la jurisprudencia judicial reciente	498
1.6. Conclusiones	507
Bibliografía	508
Doctrina	508
Normas citadas	510
Jurisprudencia citada	510
2. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN LA FUNCIÓN PÚBLICA EN ARGENTINA	513
Claudio Cavallo	
2.1. Introducción	513
A) El actuar de la Administración y el principio de legalidad	513
B) Fundamento de la responsabilidad de los funcionarios	515
C) Tipos de responsabilidad en la que pueden incurrir los funcionarios públicos	515
2.2. Responsabilidad administrativa del funcionario público	516
A) Relación de la responsabilidad administrativa con el empleo público	516
B) La estabilidad en el empleo público	517
C) Régimen disciplinario	518
a. Los sujetos comprendidos en el régimen disciplinario	519
b. Principios en materia disciplinaria	520
c. Procedimiento del régimen disciplinario. Información sumaria y sumario	520
d. Las sanciones previstas en el régimen disciplinario y sus causas	522
e. Los recursos administrativos y la jurisdicción en materia disciplinaria	523
D) La Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública	524
2.3. Responsabilidad patrimonial del funcionario público	525
A) Relación de la responsabilidad patrimonial con la tutela del patrimonio estatal	525

B) Perjuicio fiscal.....	526
a. Los extremos que configuran el perjuicio fiscal.....	527
C) Recupero del perjuicio fiscal.....	528
D) Alcances de la obligación de resarcir.....	529
a. Vías de recupero del perjuicio fiscal.....	529
b. Prescripción de la acción de recupero del perjuicio fiscal.....	530
E) Relación entre la responsabilidad administrativa y la responsabilidad patrimonial.....	531
2.4. Responsabilidad penal de los funcionarios públicos	531
A) Concepto de funcionario público para la ley penal.....	532
B) Fundamento de la responsabilidad penal	532
C) La territorialidad de la ley penal	532
D) Carácter directo de la responsabilidad penal.....	533
E) Las figuras típicas relacionadas con la materia.....	533
F) Eximentes de responsabilidad penal	533
G) Las penas. Inhabilitación absoluta y especial	533
H) Relación entre la responsabilidad penal y otros tipos de responsabilidad.....	534
2.5. Conclusión.....	534
Bibliografía.....	535
Doctrina.....	535
Jurisprudencia citada.....	536