



**CARCAMO&GUZMAN**

Abogados Asociados

Publicaciones

- Publicado en la Obra Colectiva, “ Sanciones Administrativas”, X Jornadas de Derecho Administrativo, Asociación de Derecho Administrativo, Editorial Thomson Reuters, Año 2.014, Primera Edición, Págs. 149-165.

“La obligatoria observancia del Principio de Proporcionalidad de la sanción en el Derecho Administrativo Sancionador: Fundamentos, Alcances y Aplicaciones”.

Alejandro Cárcamo Righetti<sup>1</sup>.

Licenciado en Ciencias Jurídicas Universidad de Talca; Abogado; Magíster en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por el Centro de Estudios Constitucionales de Chile de la Universidad de Talca; Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Diego Portales y Universidad de las Américas; Ejercicio libre de la profesión en las ciudades de Talca y Santiago.

#### I. Cuestiones Generales Previas.

En otras oportunidades, hemos definido el Derecho Administrativo Sancionador<sup>2</sup>, como el conjunto de normas jurídicas que se traducen en la facultad que poseen los órganos de la Administración del Estado, para tutelar sus propios intereses o los de la comunidad en su totalidad, aplicando sanciones a los particulares y/o a los funcionarios públicos, mediando un procedimiento racional y justo, por la infracción de reglas y/o deberes jurídicos predeterminados<sup>3 4</sup>.

<sup>1</sup> Contacto: [alejandro.carcamo@mail.udp.cl](mailto:alejandro.carcamo@mail.udp.cl)

<sup>2</sup> Concepto que ha sido elaborado utilizando una serie de definiciones aportadas por la doctrina penal y administrativa, tanto nacional como extranjera. Véase entre otros. POLITOFF L., Sergio; MATUS A., Jean Pierre; RAMÍREZ G., María Cecilia; *Lecciones de Derecho Penal Chileno, Parte General*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile. Segunda Edición Actualizada. Año 2.004. Pág. 80; JIMENEZ DE ASÚA, Luís. *Introducción al Derecho Penal. Volumen I*. Editorial Jurídica Universitaria. México. S/i Edición. 2.002. Pág. 22; BARRACHINA, Juan Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo*. PPU Promociones Publicaciones Universitarias. Barcelona – España. Segunda Edición. 1.986. Pág. 516; DROMI, José Roberto. *Derecho Administrativo*. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires - Argentina. Octava Edición. 2.000. Pág. 191; PENAGOS, Gustavo. *Derecho Administrativo. Tomo I. Parte General*. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá – Colombia. S/i Edición. 1.994. Pág. 182; GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen II. Parte General: Conclusión*. Tecnos. Madrid – España. Décima Edición. 1.989. Pág. 125.

<sup>3</sup> Véase en. CARCAMO RIGHETTI, Alejandro Antonio. *La Desmitificación del Derecho Administrativo Sancionador Correctivo. Análisis Dogmático y Jurisprudencial*. Memoria para optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de Talca. Talca – Chile. 2.007. Pág. 1; Asimismo en. CARCAMO RIGHETTI, Alejandro Antonio. *La Constitucionalidad y la Necesidad del Derecho Administrativo Sancionador Correctivo en el complejo escenario económico moderno*. *Gaceta Jurídica*. Año 2.010. Septiembre. N° 363. Legal Publishing. Santiago



**CARCAMO&GUZMAN**

**Abogados Asociados**

**Publicaciones**

Ahora bien, de esta amplia conceptualización de Derecho Administrativo Sancionador, el cual es un área del derecho público administrativo que estudia y analiza la existencia, el ejercicio y la regulación de la potestad sancionatoria administrativa, se desprende con toda nitidez la división de que puede ser objeto dicha temática, desde una perspectiva dogmática, distinguiendo, por una parte, en Derecho Administrativo Sancionador Correctivo y, por la otra, en Derecho Administrativo Sancionador Disciplinario, todo lo anterior, según nos encontremos en presencia de una relación general o especial del Administrado con la Administración del Estado<sup>5</sup>, respectivamente.

En lo que dice relación con el Derecho Administrativo Sancionador correctivo, encontrándose ampliamente superada en la actualidad la discusión relativa a su constitucionalidad, debate que, hasta hace algunos años, ocupó gran parte del tiempo de nuestra doctrina administrativa nacional<sup>6</sup>, los cultores de ésta área del derecho público,

---

– Chile. Pág. 8; Finalmente, en. CARCAMO RIGHETTI, Alejandro Antonio. *La Conformidad de la Potestad Sancionadora Administrativa a la Carta Fundamental y su necesidad práctica en la Compleja Sociedad Contemporánea*. Tesis para optar al grado académico de Magíster en Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad de Talca. Centro de Estudios Constitucionales de Chile. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de Talca. Talca – Chile. 2.012. Pág. 2.

<sup>4</sup> Al respecto, nuestra Corte Suprema, en reciente fallo, ha consignado que el Derecho Administrativo Sancionador es una “[...] rama del Derecho que regula la potestad que el ordenamiento reconoce a ciertos órganos administrativos para sancionar conductas que atentan contra las funciones de la Administración o contra otros bienes jurídicos que la afectan de manera directa”. Véase. Sentencia Corte Suprema, 23 de Mayo de 2.013, causa Rol N° 5.209-2.011.

<sup>5</sup> Conforme a los conceptos acuñados y utilizados en el derecho español, se encuentran en una relación general de sujeción con la Administración del Estado, todas las personas que en términos amplios revisten la calidad de administrados. Por el contrario, se encuentran en una relación especial o específica de sujeción, aquellos administrados que tienen una vinculación jurídica especial preexistente con la Administración del Estado, como la tienen, por ejemplo, los funcionarios públicos, los alumnos de las Universidades Estatales, los enfermos de los hospitales públicos, los internos en las cárceles públicas, etc. Todo lo anteriormente señalado, es independiente de los cuestionamientos que desde una dimensión netamente constitucional, se le han efectuado a dichos conceptos –relación general y relación específica de sujeción–.

<sup>6</sup> Véase entre otros. SOTO KLOSS, Eduardo. En “Sanciones Administrativas ¿camino de servidumbre?”. *Gaceta Jurídica*. Editorial Lexis Nexis. Santiago. Año 2.005 / Febrero / n° 296. Págs. 76 – 88; SOTO KLOSS, Eduardo. En “Derecho Administrativo Penal. Notas para el estudio de la potestad sancionadora de la Administración”. *Boletín de Investigaciones*. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. N° 44 y 45. 1.979-1.980. Págs. 95-103; Asimismo, AROSTICA MALDONADO, Iván. “Algunos problemas del Derecho Administrativo Penal”. *RDUCo* N° 182. 1.987. Págs. 71-81; CARCAMO RIGHETTI, Alejandro Antonio. *La Constitucionalidad y la Necesidad del Derecho Administrativo Sancionador Correctivo en el complejo escenario económico moderno*. Ob. Cit., págs. 7 -18; ROMAN CORDERO, Cristian. *Derecho Administrativo Sancionador: “¿Ser o No Ser? He ahí el dilema”*. *Derecho Administrativo, 120 años de Cátedra*. Pantoja Bauza Coordinador. Editorial Jurídica de Chile. 2.008. Santiago de Chile. Págs. 107 - 137.



**CARCAMO&GUZMAN**

**Abogados Asociados**

**Publicaciones**

han abocado sus esfuerzos en orden a determinar los principios a los cuales debe sujetarse el ejercicio de potestades sancionatorias por parte de los Órganos Administrativos revestidos de competencias punitivas<sup>7</sup>, esto, frente a la ausencia de un cuerpo normativo que regule en términos generales las bases de los procedimientos administrativos sancionatorios<sup>8</sup>.

Por otra parte, en lo que dice relación con el Derecho Administrativo Sancionador disciplinario, el escenario que se presenta es sustancialmente diferente, toda vez que existe un catálogo de principios rectores bastante más depurado, tanto desde la perspectiva normativa<sup>9</sup>, jurisprudencial<sup>10</sup> y doctrinal<sup>11</sup>, lo que ha simplificado

---

<sup>7</sup> Véase entre otros. ROMAN CORDERO, Cristian. Derecho Administrativo Sancionador: “¿Ser o No Ser? He ahí el dilema”. Ob. Cit., págs. 121 - 138; CARCAMO RIGHETTI, Alejandro Antonio. *La Conformidad de la Potestad Sancionadora Administrativa a la Carta Fundamental y su necesidad práctica en la Compleja Sociedad Contemporánea*. Ob. Cit., págs. 96 - 143; RODRÍGUEZ COLLAO, Luis. “Bases para distinguir entre infracciones criminales y administrativas”. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*. Valparaíso. T. 11. 1.987. Págs. 117 – 163.

<sup>8</sup> Vacío legal que está tratando de ser subsanado mediante PROYECTO DE LEY y MENSAJE 541-350, DE FECHA 25 DE MARZO DE 2004, DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LAS BASES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS Y QUE MODIFICA LA LEY N° 19.884. Consultado en [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl) en fecha 14 de Noviembre de 2012.

<sup>9</sup> Por ejemplo, con la Ley N° 18.834, Sobre Estatuto Administrativo, que regula detalladamente los procedimientos administrativos sancionatorios disciplinarios aplicables a los funcionarios públicos, como lo son la investigación sumaria y el sumario administrativo. Lo propio ocurre en la Ley N° 18.883, Aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

<sup>10</sup> Con la importante labor de la Contraloría General de la República y su jurisprudencia administrativa, a través de la cual se han ido asentando los principios que obligatoriamente deben ser observados en un procedimiento disciplinario aplicado a un funcionario público, habiendo reconocido principios tales como el de legalidad de la sanción (Dictamen N° 28.268/66, Contraloría General de la República; Dictamen N° 7.744/00, Contraloría General de la República); el principio de la interdicción de la arbitrariedad (Dictamen N° 37.191/00, Contraloría General de la República; Dictamen N° 38.859/06, Contraloría General de la República); principio del debido proceso o debido juzgamiento (Dictamen N° 56.160/69, Contraloría General de la República; Dictamen N° 7.034/96, Contraloría General de la República); principio de la debida defensa (Dictamen N° 21.815/83, Contraloría General de la República; Dictamen N° 7.291/02, Contraloría General de la República); principio de proporcionalidad de la sanción (Dictamen N° 8.013/01, Contraloría General de la República; Dictamen N° 26.502/04, Contraloría General de la República); principio pro reo (Dictamen N° 45.905/76, Contraloría General de la República; Dictamen N° 33.127/82, Contraloría General de la República); principio de inexcusabilidad (Dictamen N° 20.184/93, Contraloría General de la República); principio de independencia de las sanciones (Dictamen N° 15.587/99, Contraloría General de la República; Dictamen N° 47.058/04, Contraloría General de la República); principio de tipicidad (Dictamen N° 8.281/01, Contraloría General de la República); principio de instancias diferenciadas (Dictamen N° 43.113/04, Contraloría General de la República); principio de universalidad (Dictamen N° 3.631/91, Contraloría General de la República; Dictamen N° 15.712/99, Contraloría General de la República). Véase. Estatuto Administrativo Interpretado, Concordado y



CARCAMO & GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

considerablemente su desarrollo y estudio<sup>12</sup>, en comparación a lo que ha significado, el desarrollo y estudio de la vertiente correctiva.

Ahora bien, siendo el ámbito correctivo el que ha generado y genera mayores problemas en la determinación de los principios que resultan aplicables en el ejercicio de poderes sancionatorios, cabe consignar que nuestra doctrina nacional ha postulado básicamente tres teorías al respecto: a) La aplicación de los principios penales, tal y como son concebidos en dicha área del derecho punitivo<sup>13</sup>; b) La aplicación matizada de los principios penales<sup>14</sup>; y, c) La aplicación de principios propios del derecho público extraídos desde la matriz constitucional y desde el mismísimo derecho público administrativo<sup>15</sup>, siendo la teoría predominante, tanto en la doctrina<sup>16</sup> como en la jurisprudencia nacional<sup>17</sup>, la signada con la letra b), vale decir, la aplicación de los principios penales al derecho administrativo sancionador correctivo, pero de manera matizada.

Así, se ha reconocido la aplicación matizada de principios tales como, el principio del debido proceso o del procedimiento racional y justo; el principio de la presunción de inocencia; el principio de culpabilidad; el principio de proporcionalidad; el principio *non bis in idem* o no dos veces por la misma causa; el principio pro administrado; el principio

---

Comentado. Contraloría General de la República de Chile. Jurisprudencia Administrativa. 2.008. Págs. 505-512.

<sup>11</sup> Véase. SILVA CIMMA, Enrique. *Derecho Administrativo Chileno y Comparado. La Función Pública*. Editorial Jurídica de Chile. 1.993; PANTOJA, Rolando. *Estatuto Administrativo Interpretado, Sistematizado y Comentado*. Editorial Jurídica de Chile. 2.000.

<sup>12</sup> Sin perjuicio de lo señalado, ello no obsta a la existencia de algunas cuestiones problemáticas en la materia, especialmente suscitadas en el ámbito disciplinario castrense.

<sup>13</sup> En este sentido, postulando la identidad de principios, véase. RODRÍGUEZ COLLAO, Luis. “Bases para distinguir entre infracciones criminales y administrativas”. Ob. Cit., págs. 152 - 158.

<sup>14</sup> CARCAMO RIGHETTI, Alejandro Antonio. *La Desmitificación del Derecho Administrativo Sancionador Correctivo. Análisis Dogmático y Jurisprudencial*. Ob. Cit., págs. 68 - 115; CARCAMO RIGHETTI, Alejandro Antonio. *La Constitucionalidad y la Necesidad del Derecho Administrativo Sancionador Correctivo en el complejo escenario económico moderno*. Ob. Cit., págs. 7 - 18.

<sup>15</sup> ROMAN CORDERO, Cristian. *Derecho Administrativo Sancionador: “¿Ser o No Ser? He ahí el dilema”*. Ob. Cit., pág. 126, siguiendo a: NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Editorial Tecnos. Tercera Edición. Madrid. 2.002. Págs. 22-23.

<sup>16</sup> Véase. CARCAMO RIGHETTI, Alejandro Antonio. *La Conformidad de la Potestad Sancionadora Administrativa a la Carta Fundamental y su necesidad práctica en la Compleja Sociedad Contemporánea*. Ob. Cit., págs. 99-100.

<sup>17</sup> Nuestra Corte Suprema, recientemente, ha sentenciado: “[...] la potestad sancionadora de la Administración admite un origen común con el derecho penal en el *ius puniendi* del Estado, por lo que le resultan aplicables los mismos principios, límites y garantías que en la Carta Fundamental se prescriben para el derecho punitivo, aunque ese traspaso haya de producirse con ciertos matices en consideración a la particular naturaleza de las contravenciones administrativas”. Véase. Sentencia Corte Suprema, 23 de Mayo de 2.013, causa Rol N° 5.209-2.011.



**CARCAMO&GUZMAN**

**Abogados Asociados**

**Publicaciones**

de legalidad o de reserva legal de los delitos y penas –*nullum crimen, nulla poena sine lege*–; el principio de irretroactividad; y, el principio de la prescripción<sup>18</sup>.

II. Fundamentos que justifican una estricta sujeción al Principio de Proporcionalidad de la sanción, por parte de los Órganos Administrativos, en el ejercicio de sus Potestades Sancionatorias.

Como bien nos lo recuerdan los profesores españoles García de Enterría y Fernández, “*el principio de proporcionalidad se formuló como regla del derecho penal en los orígenes modernos de éste, Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789, Art. 9º, “penas estricta y evidentemente necesarias”, conceptos que pasan literalmente al Art. 8º de la Declaración Universal de Derechos Humanos...*”<sup>19</sup>.

Ahora bien, no obstante lo antes señalado, como es denunciado por otro prestigioso tratadista español, como lo es Santamaría Pastor, “*una de las características más sobresalientes de los ordenamientos sancionadores de carácter primitivo ha consistido, de siempre, en el escaso interés mostrado por lograr una cierta adecuación entre la gravedad y repercusión de los hechos ilícitos y la intensidad de la sanción que se imponía...*”<sup>20</sup>.

Pues bien, en la actualidad, precisamente, uno de los principios más relevantes que vincula a la Administración del Estado en el ejercicio de sus poderes punitivos, es el principio de proporcionalidad de la sanción, principio conforme al cual, siempre debe existir una razonable adecuación entre el desvalor o naturaleza del ilícito cometido y la sanción que se aplica al autor del mismo.

Algunos autores, “[...] *han calificado el principio de proporcionalidad como principio general del derecho, ha sido recogido también, como principio de estricta justicia, en el sentido que infracción y*

<sup>18</sup> Véase. CARCAMO RIGHETTI, Alejandro Antonio. *La Conformidad de la Potestad Sancionadora Administrativa a la Carta Fundamental y su necesidad práctica en la Compleja Sociedad Contemporánea*. Ob. Cit., págs. 104-142; FELIÚ DE ORTUZAR, Olga. “Aplicación de Garantías Constitucionales, Procesales y Penales, en el ámbito Administrativo”. *Universidad UNLACC eCampus*. Septiembre de 2.003. [www.ecampus.cl/ecampus/home/htm/Textos/derecho/Feliu/feliu.pdf](http://www.ecampus.cl/ecampus/home/htm/Textos/derecho/Feliu/feliu.pdf), consultada el 30 de Octubre de 2.006; NAVARRO BELTRAN, Enrique. “Notas sobre Potestad Sancionatoria de la Autoridad Administrativa y Principio de Legalidad”. *Revista de Derecho Público*. N° 67. Págs. 118 y siguientes; ROMAN CORDERO, Cristian. *Derecho Administrativo Sancionador: “¿Ser o No Ser? He ahí el dilema”*. Ob. Cit., págs. 107 - 137.

<sup>19</sup> GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomas – Ramón. *Curso de Derecho Administrativo II*. Editorial Civitas. Octava Edición. Madrid España. 2002. Pág. 177.

<sup>20</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General, Tomo II*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid – España. Primera Edición. 2.005. Pág. 390.



**CARCAMO&GUZMAN**

**Abogados Asociados**

**Publicaciones**

*sanción se acomoden a determinados criterios objetivos, sin que ello deba significar el establecimiento de criterios aritméticos en la fijación de la pena administrativa sino como derecho de todo ciudadano a esperar que el ordenamiento punitivo esté regido por criterios de justa proporcionalidad, evitando que el legislador pueda graduar las penas de forma voluble y que la autoridad disponga de su discrecionalidad de forma arbitraria<sup>21</sup>.*

Este principio, en términos simples, como nos lo enseña el profesor Politoff, significa “[...] la prohibición de exceso [...]”<sup>22</sup> entre el ilícito cometido y la sanción asociada al mismo y, en concreto, aplicada.

El principio de proporcionalidad, que se sustenta en la lógica, la razonabilidad y la justicia material, debe tener plena vigencia en nuestro sistema punitivo administrativo. No es posible claudicar en la lucha por obtener justos y proporcionales pronunciamientos de nuestra Administración, desprovistos de toda ilegalidad y arbitrariedad.

De este modo, a través del reconocimiento del principio de proporcionalidad, se pretende evitar reacciones sancionatorias excesivas o desmesuradas de los órganos administrativos, en relación a la conducta, acción u omisión antijurídica que se pretende castigar.

En nuestra opinión, la observancia obligatoria del principio de proporcionalidad, viene impuesta por la propia Carta Fundamental –sin perjuicio de su reconocimiento implícito en diversos Tratados Internacionales que versan sobre derechos humanos, los cuales son vinculantes para el Estado de Chile, de conformidad con el artículo 5° inciso 2° de la Constitución Política de la República<sup>23</sup>-, la cual consagra, de forma explícita, el principio de igualdad –artículo 1° inciso 1° -“Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos [...]”; artículo 19 N° 2 inciso 1° -“La Constitución asegura a todas las personas [...] La igualdad ante la ley [...]”-; artículo 19 N° 3 inciso 1° -“La Constitución asegura a todas las personas [...] La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos [...]”-; artículo 19 N° 20 inciso 1° -“La

<sup>21</sup> IVARS RUIZ, Joaquín. “Principio de proporcionalidad en el Derecho administrativo sancionador en materia de seguridad vial”. *Revista General de Derecho*. España. N° 669. Junio de 2.000. Publicada también en [www.uv.es/rijpi/7sanci.htm](http://www.uv.es/rijpi/7sanci.htm) consultada el 07 de noviembre de 2.006.

<sup>22</sup> POLITOFF L., Sergio; MATUS A., Jean Pierre; RAMÍREZ G., María Cecilia. *Lecciones de Derecho Penal Chileno, Parte General*. Ob., Cit., pág. 71.

<sup>23</sup> Véase. Decreto N° 778, del Ministerio de Relaciones Exteriores. Promulga el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas por Resolución N° 2.200, el 16 de Diciembre de 1.966 y suscrito por Chile en esa misma fecha. Publicado en el Diario Oficial de 29 de Abril de 1.989. Asimismo Véase. Decreto N° 873, del Ministerio de Relaciones Exteriores. Aprueba Convención Americana sobre Derechos Humanos, denominada “Pacto de San José de Costa Rica”. Publicado en el Diario Oficial de 05 de Enero de 1.991.





**CARCAMO&GUZMAN**

**Abogados Asociados**

**Publicaciones**

*Constitución asegura a todas las personas [...] La igual repartición de los tributos [...]”- y, consecuentemente, reconoce como principio rector, el de interdicción o proscripción de la arbitrariedad, el que aparece consagrado a lo largo de su articulado, como por ejemplo, en el artículo 19 N° 2 inciso 2° –“[...] Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”-; artículo 19 N° 16 inciso 3° –“Se prohíbe cualquiera discriminación que no se base [...]”-; artículo 19 N° 22 “La no discriminación arbitraria en el tratamiento [...]”; y, artículo 20 –“El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales [...]”-.*

De este modo, siendo lo arbitrario “*un acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes, dictado solo por la voluntad o el capricho*”<sup>24</sup> o, como lo han sentenciado nuestros tribunales superiores de justicia, consignando que “*la arbitrariedad implica carencia de razonabilidad en el actuar u omitir; falta de proporción entre los motivos y el fin a alcanzar; ausencia de ajuste entre los medios empleados y el objetivo a obtener, o aun inexistencia de los hechos que fundamentan un actuar, lo que pugna contra la lógica y la recta razón*”<sup>25</sup>, parece de toda evidencia que la proporcionalidad de la sanción, es una exigencia que no es posible soslayar en el ejercicio de potestades sancionatorias.

Ahora bien, nuestro Tribunal Constitucional, en reiterados pronunciamientos<sup>26</sup>, ha sentenciado que la igualdad ante la ley “[...] *consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes. No se trata, por consiguiente, de una igualdad absoluta sino que ha de aplicarse en cada caso conforme a las diferencias constitutivas del mismo. La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentren en la misma condición*”, siendo “*la razonabilidad el cartabón o standard de acuerdo con el cual debe apreciarse la medida de igualdad o la desigualdad*”<sup>27</sup>.

De este modo, queda de manifiesto que la igualdad ante la ley y la prohibición de la arbitrariedad se vinculan estrechamente con la necesidad y razonabilidad de una medida que se adopta para un caso concreto, constituyéndose por tanto, en un fundamento del principio de proporcionalidad de la sanción.

<sup>24</sup> Diccionario de la Real Academia Española, Vigésima segunda edición.

<sup>25</sup> Véase. Sentencia Corte de Apelaciones de Punta Arenas, 22 de Septiembre de 1.993, Revista Gaceta Jurídica, N° 166, pág. 90; Sentencia Corte de Apelaciones de Santiago, 5 de Marzo de 1.992, Revista Gaceta Jurídica, N° 141, pág. 90; Sentencia Corte de Apelaciones de Santiago, 30 de Abril de 1.993, Revista Gaceta Jurídica, N° 154, pág. 64; Sentencia Corte Suprema, 26 de Septiembre de 1.996, Revista Gaceta Jurídica, N° 195, pág. 64.

<sup>26</sup> Véase, Sentencias Tribunal Constitucional, Roles N° 28-85, 53-88 y 219-95, consultadas en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 05 de agosto de 2.013.

<sup>27</sup> Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 13 de Septiembre de 2.011, Rol N° 1951-11, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 05 de agosto de 2.013.



**CARCAMO&GUZMAN**

**Abogados Asociados**

**Publicaciones**

En nuestra opinión, como ha sido sustentado por nuestro Tribunal Constitucional<sup>28</sup>, la proporcionalidad de la sanción constituye una materialización de la garantía de igualdad ante la ley y de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos.

### III. Alcances del Principio de Proporcionalidad de la sanción. La dimensión Legislativa, Administrativa y Jurisdiccional.

Como lo señala Ivars Ruiz, en el medio jurídico español, “*el principio de proporcionalidad debe ser concebido [...], como una eficaz herramienta en la lucha contra la discrecionalidad de la Administración y contra su poder soberano para decidir la sanción.*

*Es a la actividad jurisdiccional a quien corresponde recortar el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración, adecuando la sanción al hecho cometido.*

*Sería deseable no tener que acudir al control jurisdiccional para frenar aquellos abusos pero la práctica viene demostrándonos todo lo contrario, el administrado se ve obligado a buscar en los tribunales la corrección de la norma indebidamente aplicada”<sup>29</sup>.*

No obstante la legítima apreciación del autor anteriormente citado, respecto de lo acontecido en el medio jurídico español, estimamos que en todo caso, dicho principio rector, debe ser observado y aplicado, tanto por el legislador al establecer las conductas y sus respectivas sanciones; por la Administración al determinar la sanción administrativa impuesta al caso concreto; y, evidentemente, por los tribunales de justicia, en la medida de que conozcan de reclamaciones deducidas contra decisiones administrativas de naturaleza sancionatorias.

Así las cosas, la primera dimensión en que resulta plenamente exigible la observancia del principio de proporcionalidad, es precisamente, la legislativa, lo que debe traducirse en que las sanciones que se establezcan en la ley, en términos abstractos o genéricos, deben ser proporcionales –razonables y adecuadas– al ilícito que se pretende castigar y, por cierto, al riesgo o daño que la conducta puede generar al bien o interés jurídico que se estima digno de tutela, cuestión que en la actualidad resulta plenamente controlable por nuestro Tribunal Constitucional.

<sup>28</sup> Véase. Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 13 de Septiembre de 2.011, Rol N° 1951-11, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 05 de agosto de 2.013.

<sup>29</sup> IVARS RUIZ, Joaquín. Principio de proporcionalidad en el derecho administrativo sancionador en materia de seguridad vial. Op. Cit., pág. 5.





**CARCAMO&GUZMAN**

**Abogados Asociados**

**Publicaciones**

La segunda perspectiva, dice relación con la imposición concreta de la sanción por el órgano administrativo titular de la potestad, y es que ésta no debe ser excesiva, exagerada, desproporcional, debiendo tomarse en cuenta las particulares circunstancias del hecho para determinar la sanción a imponer.

Por ejemplo, consideramos necesario en la determinación precisa de la sanción, atender a la infracción cometida; si la misma es culposa o dolosa; eventualmente, a la presencia de circunstancias que atenúen o agraven la responsabilidad, entre otros factores.

En el derecho español, se ha sostenido que “[...] *la justa proporcionalidad que debe guardar una sanción con las circunstancias objetivas y subjetivas concurrentes en la falta que se sanciona constituye un principio reiteradamente declarado por la jurisprudencia, cuya aplicación al derecho administrativo sancionador no supone en forma alguna sustitución de facultades administrativas, sino simplemente corrección del exceso legal que supone ejercitar la discrecionalidad más allá de lo que consisten los hechos determinantes del acto administrativo, que son los que delimitan y acotan el ámbito propio de los poderes discrecionales de la graduación de la sanción y señalan la diferencia entre el correcto ejercicio de éstos y la arbitrariedad (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 1985)*”<sup>30</sup>.

Como bien lo señala el destacado autor nacional, Silva Cimma, “...es preciso considerar también que el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración debe considerar como principio de la esencia una adecuada proporcionalidad de la sanción con la acción que se trata de castigar. Es decir, la Administración no tiene por qué ejercitar su potestad de sancionar con sentido finalista, dentro del contexto de que no es éste, en manera alguna, el fundamento primario que se asigna al ejercicio de esta potestad por parte de la Administración”<sup>31</sup>.

Finalmente, la tercera dimensión en la cual debe ser observado y controlada la aplicación del principio de proporcionalidad, es en el caso de la revisión del acto sancionatorio en sede jurisdiccional –lo que ocurrirá siempre a instancia de parte interesada–, transformándose dicho mecanismo, en el control final de la actividad jurídica administrativa sancionatoria, constituyéndose en una garantía para los administrados, procediendo su activación a través del ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva.

Ahora bien, por otra parte, cabe destacar que el proyecto de ley remitido al Congreso Nacional por el Ex Presidente Ricardo Lagos Escobar y que pretende entregar una regulación general de los procedimientos administrativos sancionatorios<sup>32</sup>, señala

<sup>30</sup> *Ibíd.*, pág. 1.

<sup>31</sup> SILVA CIMMA, Enrique. *Derecho Administrativo Chileno y Comparado, Principios Fundamentales del Derecho Público y Estado Solidario*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile. Primera Edición. Pág. 69.

<sup>32</sup> Véase. PROYECTO DE LEY y MENSAJE 541-350, DE FECHA 25 DE MARZO DE 2004, DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE



**CARCAMO&GUZMAN**

**Abogados Asociados**

**Publicaciones**

expresamente en su mensaje, “[...] que para los efectos de la graduación de la sanción, las infracciones administrativas que no tengan señalada una clasificación en la ley, se clasificarán en leves, graves y muy graves”.

Además, se sostiene que “[...] en la imposición de sanciones, la Administración deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada. Para tal efecto, a falta de norma legal especial que los establezcan, se establecen los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar: la existencia de intencionalidad o reiteración; la naturaleza de los perjuicios causados; la existencia de riesgos o peligro para terceros, derivados de la infracción cometida y su entidad, y la reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme”.

De esta manera, se pretenden incorporar de manera general y explícita, a nivel normativo, estándares de exigencia mínimos en la aplicación de sanciones administrativas, entregando parámetros de adecuación, lo que facilitaría de forma notable, tanto la labor del órgano sancionatorio, como el control judicial de la discrecionalidad administrativa, la cual en determinados casos, puede llegar a ser catalogada de pura y simple arbitrariedad.

Sin perjuicio de todo lo anteriormente expuesto, relativo a la importancia del principio de proporcionalidad, ello no puede ni debe ser malentendido, asumiendo siempre liviandad o suavidad en las sanciones, ya que correríamos el serio riesgo de caer en el error legislativo y jurisprudencial, que facilita el campo de acción a los infractores del ordenamiento jurídico administrativo, ya que en ocasiones, al agente le puede resultar racionalmente más conveniente vulnerar o incumplir la ley, incluso exponiéndose al riesgo de una sanción –que en la eventualidad de ser descubierto será de baja cuantía– que a dar estricto cumplimiento a las normas que regulan una determinada actividad.

Es decir, la naturaleza de las sanciones administrativas y, específicamente, los montos de las multas – sanción administrativa por antonomasia–, deben ser lo suficientemente gravosos y elevados para que cumplan con un rol disuasivo, y de esa forma, al administrado no le resulte conveniente incurrir en la infracción, ya que, de lo contrario, cumplir con el ordenamiento jurídico, a la larga, puede significar un mayor desembolso patrimonial que incumplirlo, ello al existir sanciones de escasa entidad.

---

ESTABLECE LAS BASES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS Y QUE MODIFICA LA LEY N° 19.884. Consultado en [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl) en fecha 14 de Noviembre de 2012.



**CARCAMO&GUZMAN**

**Abogados Asociados**

**Publicaciones**

IV. Aplicaciones concretas del Principio de Proporcionalidad de la sanción en nuestro medio jurídico nacional<sup>33</sup>.

A. El Principio de Proporcionalidad en el derecho administrativo sancionador disciplinario.

En la normativa sancionatoria disciplinaria el principio de proporcionalidad de la sanción encuentra reconocimiento explícito, traduciéndose en que la medida disciplinaria aplicada en concreto “[...] *debe guardar relación y ajustarse a los hechos imputados. Corresponde aplicar las sanciones con ecuánime severidad, tomando en consideración las circunstancias atenuantes y agravantes que concurran en los hechos [...]*”<sup>34</sup>, ello, por expresa disposición legal, conforme aparece del artículo 121, inciso 2° de la Ley N° 18.834, Sobre Estatuto Administrativo.

En efecto, la norma legal citada, luego de enunciar las medidas disciplinarias de que puede ser objeto un funcionario público<sup>35</sup>, prescribe: “*Las medidas disciplinarias se aplicarán tomando en cuenta la gravedad de la falta cometida y las circunstancias atenuantes o agravantes que arroje el mérito de los antecedentes*”<sup>36</sup>.

De este modo, nuestro Organismo Contralor, ha dictaminado, que la Administración activa, al ejercer su potestad sancionadora, “[...] *debe atenerse al mérito del proceso e imponer una sanción proporcional con éste [...]*”<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Estrechamente ligado al principio de proporcionalidad de la sanción, compartiendo algunos de sus fundamentos, nos encontramos con el principio *Non Bis In Idem* o no dos veces por la misma causa, de aplicación con matices en el derecho administrativo sancionatorio, toda vez que una de las principales importancias de su observancia, radica precisamente en que a raíz de un determinado hecho ilícito, no recaigan en un sujeto, un conjunto de efectos jurídicos que impliquen una desproporcionalidad o exceso en el castigo, una doble sanción frente a la conducta desplegada. Nuestra Jurisprudencia nacional ha señalado en relación a este principio “[...] *que la regla non bis in idem constituye un principio general del derecho, originado en el derecho penal, pero que hoy recibe aplicación en todos los ámbitos del orden jurídico, y que implica que nadie puede ser condenado dos veces por un mismo hecho*”. Sentencia Corte de Apelaciones de Santiago, 04 de Agosto de 2.005, Revista Gaceta Jurídica, N° 302, pág. 77.

<sup>34</sup> Estatuto Administrativo Interpretado, Concordado y Comentado. Contraloría General de la República de Chile. Ob. Cit., pág. 508.

<sup>35</sup> Estas medidas, conforme a la Ley N° 18.834, son: a) Censura; b) Multa; c) Suspensión del empleo desde treinta días a tres meses, y d) Destitución.

<sup>36</sup> Idéntica disposición legal se prevé en el artículo 120 de la Ley N° 18.883, Aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

<sup>37</sup> Dictamen N° 43.507/00, Contraloría General de la República; Dictamen N° 8.013/01, Contraloría General de la República.



**CARCAMO&GUZMAN**

**Abogados Asociados**

**Publicaciones**

A mayor abundamiento, se ha consignado que “[...] la potestad disciplinaria de que se encuentra investida la autoridad administrativa, debe ser ejercida sobre la base de criterios de racionalidad, lo cual supone, básicamente, que la sanción impuesta sea proporcional a la gravedad de la falta que se ha imputado [...]”<sup>38</sup>.

“La autoridad debe imponer a los funcionarios inculcados en un sumario administrativo una sanción que sea proporcional a la efectiva magnitud y alcance de las faltas cometidas, a fin de que se configure un procedimiento racional y justo, como lo exige el artículo 18 de la ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, uno de cuyos componentes esenciales es la referida proporcionalidad que debe existir entre la irregularidad en que incurre el servidor y la medida disciplinaria que se le impone por ello”<sup>39</sup>.

A modo meramente ejemplar, nuestra Contraloría General de la República, ha dictaminado, haciendo aplicación del principio de proporcionalidad, lo siguiente:

“Infringe el principio de proporcionalidad sancionar con destitución a un funcionario por haber bebido alcohol en horario de trabajo, toda vez que ese hecho no reúne caracteres de gravedad suficientes que justifiquen su aplicación como tampoco con ello se ha vulnerado gravemente el principio de probidad administrativa, al no haberse producido un perjuicio a los intereses de la institución ni se ha afectado su prestigio”<sup>40</sup>.

En otro caso concreto, se determinó por el Organismo Contralor, que:

“Si bien la potestad disciplinaria está radicada en la Administración activa, la Contraloría General, en ejercicio de sus facultades de control de legalidad, debe pronunciarse sobre las infracciones de ley que detecte en el acto administrativo que afina un proceso sumarial, resguardando que la autoridad cumpla con lo establecido en el inciso segundo del artículo 116 (actual artículo 121) de la ley 18.834, según la cual las medidas disciplinarias deben ser aplicadas considerando la gravedad de la falta cometida y las circunstancias agravantes y atenuantes concurrentes. Asimismo, debe velar porque las decisiones de la Administración activa se ciñan al principio de juridicidad previsto en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política y 2 de la ley 18.575, fiscalizando que la potestad disciplinaria se ejerza según la legislación y sin arbitrariedad, de modo que la decisión sea justa, desprovista de discriminación y proporcional a la falta y al mérito procesal. De este modo, aun cuando se encuentre acreditada la conducta irregular de la odontóloga de un Servicio de Salud, que dice relación con su trato poco cortés, tanto con los pacientes como con los funcionarios del Servicio, no consta que hayan alcanzado un nivel de gravedad suficiente como para justificar la imposición en

<sup>38</sup> Dictamen N° 29.869/97, Contraloría General de la República; Dictamen N° 13.338/00, Contraloría General de la República.

<sup>39</sup> Dictamen N° 4.978/04, Contraloría General de la República.

<sup>40</sup> Dictamen N° 26.502/04, Contraloría General de la República.



**CARCAMO&GUZMAN**

**Abogados Asociados**

**Publicaciones**

*su contra de una sanción expulsiva, ni que derivaran en un detrimento de la calidad en la atención odontológica, por lo que, tal decisión resulta desproporcionada, lo que impide que se configure un procedimiento racional y justo, como lo exige el artículo 18 de la ley 18.575, uno de cuyos componentes esenciales es el cumplimiento del principio de proporcionalidad que debe existir entre la irregularidad en que incurre el servidor y la sanción que se le impone. Por ello, además, resulta necesario considerar que tampoco consta en autos, que la autoridad administrativa haya adoptado alguna medida con anterioridad, de modo de ser resueltas en su oportunidad y así otorgar a la inculpada la posibilidad de modificar su conducta”<sup>41</sup>.*

Finalmente, en un reciente dictamen<sup>42</sup>, Contraloría General de la República, refiriéndose al principio de proporcionalidad de una sanción de destitución, cuya infracción es alegada por la interesada, consignó lo siguiente:

*“En cuanto a la proporcionalidad de la sanción, es menester señalar que el artículo 125 de la ley N° 18.834, prevé que la medida de destitución procederá cuando los hechos constitutivos de la infracción vulneren gravemente el principio de probidad administrativa, lo que establece un mandato genérico que permite aplicar dicho castigo por cualquier infracción que cumpla con la anotada circunstancia”,* siendo a la autoridad administrativa a quien corresponde calificar las irregularidades como una grave infracción a la probidad, determinación que, según se aprecia de los antecedentes del sumario en análisis, carece de arbitrariedad y se ajusta a la preceptiva y a la jurisprudencia vigentes sobre la materia.

B. El Principio de Proporcionalidad en el derecho administrativo sancionador correctivo.

El principio de proporcionalidad de la sanción encuentra plena vigencia en el ámbito del derecho administrativo sancionador correctivo. Así, el legislador, por ejemplo, en materia eléctrica, realiza una gradación de las infracciones administrativas, clasificándolas en gravísimas, graves y leves, conforme aparece de los artículos 15 y siguientes de la Ley N° 18.410, Crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Dictamen N° 38.122/04, Contraloría General de la República.

<sup>42</sup> Dictamen N° 46.746/13, Contraloría General de la República.

<sup>43</sup> Cuestión similar acontece en el Código Sanitario, donde el legislador realiza una gradación de sanciones posibles de aplicar por el órgano administrativo, conforme al hecho ilícito que se pretende sancionar.



**CARCAMO&GUZMAN**

**Abogados Asociados**

**Publicaciones**

De este modo, para determinar la entidad de la infracción y aplicar la consecuente sanción, la ley entrega a la autoridad administrativa, en el cuerpo normativo en comento, ciertos criterios que el órgano fiscalizador debe ponderar en cada caso.

Nuestra Corte de Apelaciones de Santiago ha resuelto<sup>44</sup>, por ejemplo, “[...] que, para resolver la petición de la recurrente de rebaja de multa, contenida en el cuerpo de su libelo, cabe examinar aquello en que se apoya la autoridad administrativa que invocó, por una parte, la gravedad de la falta, que a su entender, compromete la fe pública y la confianza en el sistema de certificación y por otra, que el monto aplicado se encuadre dentro de los rangos establecidos por el legislador y en este orden de ideas, la gradación establecida en los artículos 15 y siguientes de la ley 18.410 por las infracciones administrativas que son clasificadas en gravísimas, graves y leves, dependiendo de lo cual pueden ser sancionadas con una multa cuyo rango máximo determina el artículo 16 A de ese cuerpo legal”.

Luego, continúa el fallo en comento: “En la especie y de acuerdo a lo sostenido por la autoridad administrativa, se ha estimado que la conducta sancionada es grave. Sin embargo, para determinar la sanción correspondiente, la ley entrega, en el artículo 16, los siguientes criterios que el órgano fiscalizador habrá de ponderar en cada caso:

a) El primero de ellos se refiere a la importancia del daño causado o del peligro ocasionado. Si bien es cierto, la reclamante no fue lo suficientemente diligente en la supervisión del etiquetado ejecutado por un tercero, lo que hace procedente la sanción para una infracción tipificada, no existen antecedentes para incorporar en la evaluación de este daño, el perjuicio real que eventualmente podría haberse producido en relación a la confianza pública, que es un elemento inmaterial y subjetivo difícil de ponderar.

b) El porcentaje de usuarios afectados por la infracción. En autos, no existen antecedentes sobre el número de usuarios que finalmente resultaron afectados con la adquisición de los artefactos y productos con deficiencias en el etiquetado, en el período investigado.

c) El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción. En autos, no hay antecedentes suficientes para determinar en forma precisa que la conducta reprochada a la reclamante le haya reportado una utilidad o beneficio económico importante.

d) La intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en los hechos constitutivos de la misma. Hubo una actitud negligente de la reclamante, en su deber de mantener actualizados los Certificados de Aprobación y Seguimiento de sus artefactos y productos y en el control y supervisión del encargo de etiquetado realizado por un tercero, sin que haya existido de su parte intencionalidad dolosa en los hechos.

<sup>44</sup> Sentencia Corte de Apelaciones de Santiago, 07 de Octubre de 2.011, Rol N° 4621-2011, consultada en [www.poderjudicial.cl](http://www.poderjudicial.cl) en fecha 23 de Julio de 2.013.





**CARCAMO&GUZMAN**

**Abogados Asociados**

**Publicaciones**

*e) La conducta anterior. El presente, es un asunto infraccional autónomo e independiente y para determinar el monto de la multa, no se considerará un caso de idénticas características, asimismo, con intervención de la misma empresa externa de etiquetado.*

*f) La capacidad económica del infractor, especialmente si se compromete la continuidad del servicio prestado al afectado. No hay en autos antecedentes, para estimar que la naturaleza de la infracción, afecte la comercialización de productos de características similares, por lo que no parece procedente tomar en cuenta este criterio para determinar el monto definitivo de la multa.*

*Esta Corte, considerando los parámetros anteriores, procederá a acoger la petición de rebaja de la multa impuesta, en los términos que se expresará en lo resolutivo”.*

En definitiva, la Corte de Apelaciones de Santiago redujo la multa impuesta de 800 UTA (Unidades Tributarias Anuales) a 400 UTA (Unidades Tributarias Anuales), las que finalmente fueron fijadas por la Corte Suprema<sup>45</sup>, en 250 UTA (Unidades Tributarias Anuales).

En materia sanitaria, nuestra Corte Suprema también ha reconocido expresamente, nos parece de manera correcta, la vigencia del principio de proporcionalidad de la sanción, habiendo dictaminado: “Cuarto: *Que los sentenciadores del grado, no obstante haber rechazado la reclamación, estimando que la infracción no conllevó riesgo sanitario, atendida la naturaleza del producto que motivó la sanción y sus destinatarios y que resulta verosímil la explicación otorgada por los sancionados en orden a que el hecho se produjo por desconocimiento y descoordinación del personal a cargo, acogieron la petición subsidiaria y rebajaron la multa.*

*Quinto: Que dichos sentenciadores, al acoger la petición subsidiaria formulada por la reclamante en orden a rebajar el monto de la multa impuesta por la autoridad sanitaria, han efectuado una correcta aplicación de la normativa atinente al caso de que se trata, por cuanto no se puede pretender que la autoridad judicial no esté facultada para rebajar una multa impuesta, ya que si puede dejarla sin efecto al considerar que no se dan los presupuestos que la justifican, con mayor razón podrá aplicar una sanción de menor entidad por estimar que ella está más acorde con la infracción que se tuvo por configurada, correspondiendo al control de la legalidad de la sanción administrativa el revisar si se ha dado cumplimiento al "principio de proporcionalidad", lo que faculta al juez para modificar la sanción impuesta, en este caso, la multa”<sup>46</sup>.*

En otro reciente fallo de nuestro máximo Tribunal<sup>47</sup>, que confirma la sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, se señala: “...la segunda ilegalidad

<sup>45</sup> Sentencia Corte Suprema, 28 de Noviembre 2.011, Rol N° 10.535-2011, consultada en [www.poderjudicial.cl](http://www.poderjudicial.cl) en fecha 23 de Julio de 2.013.

<sup>46</sup> Sentencia Corte Suprema, 14 de Julio de 2.011, Rol N° 5.458-2.009, consultada en [www.poderjudicial.cl](http://www.poderjudicial.cl) en fecha 23 de Julio de 2.013.

<sup>47</sup> Sentencia Corte Suprema, 17 de Julio de 2.013, causa Rol N° 4.600-2.013, consultada en [www.poderjudicial.cl](http://www.poderjudicial.cl) en fecha 29 de Julio de 2.013.



**CARCAMO&GUZMAN**

**Abogados Asociados**

**Publicaciones**

*denunciada en el recurso, tampoco podrá prosperar toda vez que, como se expone en el motivo décimo de la resolución que por esta vía se impugna, la recurrida para los efectos de fijar el monto de la multa, tuvo en consideración todas las circunstancias a que se refiere el artículo 16 de la Ley N° 18.410, la que en todo caso, se encuentra dentro del rango fijado por el legislador”, y de la misma forma “respecto de la petición subsidiaria en cuanto a rebajar la multa impuesta, también será desestimada, pues la fijada por la SEC, resulta acorde con el mérito del proceso”.*

Como es posible apreciar, en los tres fallos citados precedentemente a modo meramente ejemplar, se desprende con claridad, una recta línea jurisprudencial, que apunta a la exigencia de que el órgano administrativo sancionador observe y se ciña en su actividad jurídica punitiva al principio de proporcionalidad, conforme a los parámetros que el legislador otorga.

En todo caso, de no acontecer ello, evidentemente –como lo señalamos con anterioridad- son nuestros tribunales de justicia, conociendo de las reclamaciones que los sancionados interpongan, los llamados a ponderar el cumplimiento de las pautas de proporcionalidad que resultan exigibles conforme a las circunstancias de cada caso concreto.

Ahora bien, por otra parte, nuestro Tribunal Constitucional, haciendo aplicación concreta del principio de proporcionalidad de la sanción, ha sido enfático al sentenciar, que: “[...] constituye una materialización de la garantía de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos. En efecto, la pena se sujeta a principios jurídicos universales, como son los de intervención mínima, interdicción de la arbitrariedad y aplicación del principio de proporcionalidad, en virtud del cual y como sostiene un reputado autor, “la sanción debe ser proporcional a la gravedad del hecho, a las circunstancias individuales de la persona que lo realizó y a los objetivos político criminales perseguidos. La pena será proporcional a las condiciones que la hacen ‘necesaria’; en ningún caso puede exceder esa necesidad” (Mario Garrido Montt, Derecho Penal, Tomo I, p. 49) [...]. En la doctrina se argumenta respecto del principio que “implica una obligación de adecuar la norma abstracta a las circunstancias que concurren en cada caso” (Escuín P., Catalina, Derecho Administrativo, p. 682), sobre la base de criterios de apreciación de la intencionalidad, gravedad, naturaleza de los perjuicios causados y reiteración de una infracción de la misma naturaleza en un plazo determinado. Como reiteradamente se ha venido sosteniendo, los principios del Derecho Penal se aplican, aunque con matices, en el derecho administrativo sancionador (roles N°s 244, 437 y 479). Así, esta Magistratura ha sentenciado recientemente que “de este principio de proporcionalidad se prescinde manifestamente cuando, como en la especie, a las dos penas de multa impuestas por dos infracciones graves, cualesquiera que éstas sean, se adiciona la de suspender la licencia de conducir sin tener en cuenta si las conductas en que incurrió anteriormente



**CARCAMO&GUZMAN**

**Abogados Asociados**

**Publicaciones**

*el infractor o los antecedentes del mismo, revelan una especial peligrosidad que amerite la aplicación de la suspensión de la licencia de conducir” (Rol 2045/2011)<sup>48</sup>.*

De este modo, nuestra jurisdicción constitucional, en reiterados pronunciamientos<sup>49</sup>, ha reconocido la importancia y la plena vigencia del principio de proporcionalidad de la sanción en el derecho administrativo sancionador.

## V. Conclusiones.

Después de todo lo analizado en este trabajo, surge como natural conclusión, el que el principio de proporcionalidad, principio general del derecho público, se encumbra en nuestro régimen administrativo sancionador, como una regla esencial, que debe ser observada y respetada necesaria y obligatoriamente por todos los órganos administrativos con competencia punitiva –así como por el legislador y por los órganos jurisdiccionales-, ya que se justifica en cuestiones elementales dentro de un ordenamiento jurídico que respeta la dignidad de la persona humana –artículo 1° de la Constitución Política de la República-, tales como la razonabilidad, la culpabilidad, la lógica y, especialmente, la justicia.

Por ello, este magno principio, que encuentra sus fundamentos en el derecho internacional de los derechos humanos y en la propia Constitución Política de la República, debe guiar la labor legislativa –en la fijación de las conductas y las sanciones-; la actividad administrativa –en la determinación y aplicación de las sanciones

<sup>48</sup> Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 13 de Septiembre de 2.011, Rol N° 1951-11, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 05 de agosto de 2.013.

<sup>49</sup> Véase entre otras. Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 04 de Julio de 2.013, Rol N° 2.133-11, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 06 de agosto de 2.013; Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 13 de Septiembre de 2.012, Rol N° 1952-11, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 05 de agosto de 2.013; Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 03 de Abril de 2.012, Rol N° 1.888-10, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 07 de agosto de 2.013; Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 07 de Junio de 2.012, Rol N° 2.045-11, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 06 de agosto de 2.013; Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 16 de Noviembre de 2.010, Rol N° 1.413-09, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 01 de agosto de 2.013; Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 21 de Octubre de 2.010, Rol N° 1.518-09, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 02 de agosto de 2.013; Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 17 de Junio de 2.008, Rol N° 1.033-08, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 01 de agosto de 2.013.



**CARCAMO&GUZMAN**

**Abogados Asociados**

**Publicaciones**

administrativas-; y, en el control judicial –en la revisión jurisdiccional de los actos administrativos sancionadores-, sin perder jamás de vista, que la sanción asociada a la comisión de una acción u omisión ilícita, debe ser lo suficientemente gravosa como para lograr una finalidad disuasiva en el administrado.

## VI. Fuentes.

### A. Fuentes Bibliográficas y Hemerográficas.

AGUERREA MELLA, Pedro. “El estatuto constitucional de la penas. Su aplicación a las sanciones administrativas conforme a los antecedentes de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución”. En *Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales, Regulación y Nuevo intervencionismo*, Conferencias Santo Tomás de Aquino, Santiago 2005.

AROSTICA MALDONADO, Iván. “Algunos problemas del Derecho Administrativo Penal”. *RDUCo* N° 182. 1.987. Págs. 71-81.

AROSTICA MALDONADO, Iván. “El Derecho Administrativo Sancionador y la Proporcionalidad de los Actos Administrativos”. *RDJ*. TOMO LXXXIV. 1.987. Págs. 109 y siguientes.

BARRACHINA, Juan Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo*. PPU Promociones Publicaciones Universitarias. Barcelona – España. Segunda Edición. 1.986.

CARCAMO RIGHETTI, Alejandro Antonio. *La Desmitificación del Derecho Administrativo Sancionador Correctivo. Análisis Dogmático y Jurisprudencial*. Memoria para optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de Talca. Talca – Chile. 2.007.

CARCAMO RIGHETTI, Alejandro Antonio. La Constitucionalidad y la Necesidad del Derecho Administrativo Sancionador Correctivo en el complejo escenario económico moderno. *Gaceta Jurídica*. Año 2.010. Septiembre. N° 363. Legal Publishing. Santiago – Chile. Págs. 7 - 18.

CARCAMO RIGHETTI, Alejandro Antonio. *La Conformidad de la Potestad Sancionadora Administrativa a la Carta Fundamental y su necesidad práctica en la Compleja Sociedad Contemporánea*. Tesis para optar al grado académico de Magíster en Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad de Talca. Centro de Estudios



**CARCAMO&GUZMAN**

**Abogados Asociados**

**Publicaciones**

Constitucionales de Chile. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de Talca. Talca – Chile. 2.012.

DROMI, José Roberto. *Derecho Administrativo*. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires - Argentina. Octava Edición. 2.000.

FELIÚ DE ORTUZAR, Olga. “Aplicación de Garantías Constitucionales, Procesales y Penales, en el ámbito Administrativo”. *Universidad UNLACC eCampus*. Septiembre de 2.003. [www.ecampus.cl/ecampus/home/htm/Textos/derecho/Feliu/feliu.pdf](http://www.ecampus.cl/ecampus/home/htm/Textos/derecho/Feliu/feliu.pdf), consultada el 30 de Octubre de 2.006.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomas – Ramón. *Curso de Derecho Administrativo II*. Editorial Civitas. Octava Edición. Madrid España. 2002.

GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen II. Parte General: Conclusión*. Tecnos. Madrid – España. Décima Edición. 1.989.

IVARS RUIZ, Joaquín. “Principio de proporcionalidad en el Derecho administrativo sancionador en materia de seguridad vial”. *Revista General de Derecho*. España. N° 669. Junio de 2.000. Publicada también en [www.uv.es/ripj/7sanci.htm](http://www.uv.es/ripj/7sanci.htm) consultada el 07 de noviembre de 2.006.

JIMENEZ DE ASÚA, Luís. *Introducción al Derecho Penal. Volumen I*. Editorial Jurídica Universitaria. México. S/i Edición. 2.002.

NAVARRO BELTRAN, Enrique. “Notas sobre Potestad Sancionatoria de la Autoridad Administrativa y Principio de Legalidad”. *Revista de Derecho Público*. N° 67. Págs. 118 y siguientes.

NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Editorial Tecnos. Tercera Edición. Madrid. 2.002.

PANTOJA, Rolando. *Estatuto Administrativo Interpretado, Sistematizado y Comentado*. Editorial Jurídica de Chile. 2.000.

PENAGOS, Gustavo. *Derecho Administrativo. Tomo I. Parte General*. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá – Colombia. S/i Edición. 1.994.



**CARCAMO&GUZMAN**

**Abogados Asociados**

**Publicaciones**

POLITOFF L., Sergio; MATUS A., Jean Pierre; RAMÍREZ G., María Cecilia; *Lecciones de Derecho Penal Chileno, Parte General*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile. Segunda Edición Actualizada. Año 2.004.

RODRÍGUEZ COLLAO, Luís. “Bases para distinguir entre infracciones criminales y administrativas”. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*. Valparaíso. T. 11. 1.987. Págs. 117 – 163.

ROMAN CORDERO, Cristian. Derecho Administrativo Sancionador: “¿Ser o No Ser? He ahí el dilema”. *Derecho Administrativo, 120 años de Cátedra*. Pantoja Bauza Coordinador. Editorial Jurídica de Chile. 2.008. Santiago de Chile. Págs. 107 - 137.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General, Tomo II*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid – España. Primera Edición. 2.005.

SILVA CIMMA, Enrique. *Derecho Administrativo Chileno y Comparado. La Función Pública*. Editorial Jurídica de Chile. 1.993.

SILVA CIMMA, Enrique. *Derecho Administrativo Chileno y Comparado, Principios Fundamentales del Derecho Público y Estado Solidario*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile. Primera Edición. Pág. 69.

SOTO KLOSS, Eduardo. En “Sanciones Administrativas ¿camino de servidumbre?”. *Gaceta Jurídica*. Editorial Lexis Nexis. Santiago. Año 2.005 / Febrero / n° 296. Págs. 76 – 88.

SOTO KLOSS, Eduardo. En “Derecho Administrativo Penal. Notas para el estudio de la potestad sancionadora de la Administración”. *Boletín de Investigaciones*. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. N° 44 y 45. 1.979-1.980. Págs. 95-103.

VERGARA BLANCO, Alejandro. “Esquema de los principios del Derecho Administrativo Sancionador”. En *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte*. Vol. 11 N° 2, año 2004. Pág. 142.

*Estatuto Administrativo Interpretado, Concordado y Comentado*. Contraloría General de la República de Chile. Jurisprudencia Administrativa. 2.008.





**CARCAMO&GUZMAN**

Abogados Asociados

**Publicaciones**

PROYECTO DE LEY y MENSAJE 541-350, DE FECHA 25 DE MARZO DE 2004, DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LAS BASES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS Y QUE MODIFICA LA LEY N° 19.884

Diccionario de la Real Academia Española, Vigésima segunda edición.

B. Fuentes Jurisprudenciales.

Sentencia Corte de Apelaciones de Santiago, 5 de Marzo de 1.992, Revista Gaceta Jurídica, N° 141, pág. 90.

Sentencia Corte de Apelaciones de Punta Arenas, 22 de Septiembre de 1.993, Revista Gaceta Jurídica, N° 166, pág. 90.

Sentencia Corte de Apelaciones de Santiago, 30 de Abril de 1.993, Revista Gaceta Jurídica, N° 154, pág. 64.

Sentencia Corte de Apelaciones de Santiago, 04 de Agosto de 2.005, Revista Gaceta Jurídica, N° 302, pág. 77.

Sentencia Corte de Apelaciones de Santiago, 07 de Octubre de 2.011, Rol N° 4621-2011, consultada en [www.poderjudicial.cl](http://www.poderjudicial.cl) en fecha 23 de Julio de 2.013.

Sentencia Corte Suprema, 26 de Septiembre de 1.996, Revista Gaceta Jurídica, N° 195, pág. 64.

Sentencia Corte Suprema, 14 de Julio de 2.011, Rol N° 5.458-2.009, consultada en [www.poderjudicial.cl](http://www.poderjudicial.cl) en fecha 23 de Julio de 2.013.

Sentencia Corte Suprema, 28 de Noviembre 2.011, Rol N° 10.535-2011, consultada en [www.poderjudicial.cl](http://www.poderjudicial.cl) en fecha 23 de Julio de 2.013.

Sentencia Corte Suprema, 23 de Mayo de 2.013, causa Rol N° 5.209-2.011.

Sentencia Corte Suprema, 17 de Julio de 2.013, causa Rol N° 4.600-2.013, consultada en [www.poderjudicial.cl](http://www.poderjudicial.cl) en fecha 29 de Julio de 2.013.



**CARCAMO&GUZMAN**

**Abogados Asociados**

**Publicaciones**

Sentencias Tribunal Constitucional, Rol N° 28-85, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 05 de agosto de 2.013.

Sentencias Tribunal Constitucional, Rol N° 53-88, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 05 de agosto de 2.013.

Sentencias Tribunal Constitucional, Rol N° 219-95, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 05 de agosto de 2.013.

Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 08 de Agosto de 2.006, Rol N° 479-06, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 05 de agosto de 2.013.

Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 27 de Julio de 2.006, Rol N° 480-06, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 05 de agosto de 2.013.

Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 05 de Junio de 2.007, Rol N° 519-06, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 01 de agosto de 2.013.

Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 17 de Junio de 2.008, Rol N° 1.033-08, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 01 de agosto de 2.013.

Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 20 de Mayo de 2.010, Rol N° 1.351-09, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 05 de agosto de 2.013.

Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 20 de Mayo de 2.010, Rol N° 1.352-09, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 05 de agosto de 2.013.

Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 08 de Abril de 2.010, Rol N° 1.365-09, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 02 de agosto de 2.013.

Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 16 de Noviembre de 2.010, Rol N° 1.413-09, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 01 de agosto de 2.013.

Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 21 de Octubre de 2.010, Rol N° 1.518-09, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 02 de agosto de 2.013.

Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 03 de Abril de 2.012, Rol N° 1.888-10, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 07 de agosto de 2.013.



**CARCAMO&GUZMAN**

**Abogados Asociados**

**Publicaciones**

Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 13 de Septiembre de 2.011, Rol N° 1951-11, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 05 de agosto de 2.013.

Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 13 de Septiembre de 2.012, Rol N° 1952-11, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 05 de agosto de 2.013.

Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 07 de Junio de 2.012, Rol N° 2.045-11, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 06 de agosto de 2.013.

Sentencia Tribunal Constitucional, de fecha 04 de Julio de 2.013, Rol N° 2.133-11, consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), en fecha 06 de agosto de 2.013.

Dictamen N° 28.268/66, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 56.160/69, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 45.905/76, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 33.127/82, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 21.815/83, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 3.631/91, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 20.184/93, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 7.034/96, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 29.869/97, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 15.587/99, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 15.712/99, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 7.744/00, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 13.338/00, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 37.191/00, Contraloría General de la República.



**CARCAMO&GUZMAN**

**Abogados Asociados**

**Publicaciones**

Dictamen N° 43.507/00, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 8.013/01, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 8.281/01, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 7.291/02, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 4.978/04, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 26.502/04, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 38.122/04, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 43.113/04, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 47.058/04, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 38.859/06, Contraloría General de la República.

Dictamen N° 46.746/13, Contraloría General de la República.