

## LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA Y LA REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS. EFECTOS DE UN CAMBIO EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Eugenio Evans Espiñeira\*

*RESUMEN: Se exponen los importantes cambios introducidos por la ley N° 20.050 que modifica el texto de la Constitución Política de 1980 al Tribunal Constitucional, en especial, de su competencia para conocer del recurso de inaplicabilidad de las leyes, primigeniamente de conocimiento y resolución de la Corte Suprema. Con la referida modificación, mayor relevancia aun adquiere el Tribunal Constitucional en materia de sanciones administrativas y su vinculación con el desarrollo de actividades económicas. Del análisis de esta nueva competencia del Tribunal de Constitucionalidad, repasa el autor el tránsito desde la tesis de una reserva legal absoluta, asentada por dicho Tribunal con el fallo de la "Ley de Caza", a una actual reserva legal relativa, que importa, básicamente, el apoyo del reglamento en esta área, lo que incide en muchas actividades, en especial, para el necesario impulso de la industria eléctrica, pues implica un reconocimiento de la amplitud de la discrecionalidad del regulador y, por ende, un descenso en la certeza y seguridad jurídica para desarrollar actividades empresariales.*

La Ley de Reforma Constitucional N° 20.050 del año 2005 introdujo a la Constitución Política un saludable conjunto de reformas a su texto. Decimos saludable pues a la par de dejar atrás ciertos rasgos autoritarios del texto original<sup>1</sup>, contribuyó al objetivo de acercar a la Constitución con los ciudadanos y ello por varias razones. Entre ellas, por tratarse de unas reformas pactadas entre casi todos los sectores políticos, por recoger algunos ideales de derecho presentes en la sociedad, en fin, por hacer realidad en el texto de la Carta Funda-

mental los mejores remedios insistentemente propuestos por la doctrina constitucional desde que ella comenzara a regir.<sup>2</sup>

Especialmente relevante, al menos para los efectos de este artículo, es la reforma al Tribunal Constitucional (en adelante TC), concretamente, a la facultad que hoy se le atribuye para conocer del recurso de inaplicabilidad de las leyes, el que previamente era de la competencia de la Corte Suprema. Remedio esencial para velar por el principio de supremacía jerárquica de las normas de la Constitución, el se-

\* Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Eléctrico, Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. UC

1 La eliminación de senadores designados y vitalicios, los cambios al art. 45 y un nuevo estatuto del Consejo de Seguridad Nacional, entre otros, son ejemplos de un semblante más democrático dado al texto de la Constitución.

2 Acerca de la Reforma 2005 ver "Reforma Constitucional", varios autores, LexisNexis 2005 y "Reformas Constitucionales 2005 Antecedentes, Debates, Informes", de PFEFFER URQUIAGA, Emilio, Editorial Jurídica de Chile, 2005

ñalado recurso al cabo de la reforma 2005 “permite conjugar dos principios básicos, la eficacia directa de la Constitución y el principio de respeto a la ley por parte de los tribunales ordinarios, posibilitando al tribunal ordinario elevar a la consideración del Tribunal Constitucional todo precepto legal en el cual haya dudas de constitucionalidad”.<sup>3</sup>

Los méritos de la reforma constitucional, en concreto, acerca de la regulación del recurso de inaplicabilidad, deben ser ponderados en función de los efectos que esa reforma ha generado. Tratándose de la inconstitucionalidad de las leyes vigentes, esa declaración había ido perdiendo ejecutividad por la excesiva demora de su tramitación ante la Corte Suprema y por la no coincidente jurisprudencia que existía sobre materias que por la vía de la inaplicabilidad llegaban a conocimiento de ese tribunal. En ese entendido, que conflictos de constitucionalidad de las leyes puedan resolverse en plazos acotados y que exista una mayor eventual observancia del precedente constitucional son caracteres de mérito que valoran la reforma que atribuye al Tribunal Constitucional el conocimiento del recurso de inaplicabilidad de las leyes.

Desde la perspectiva anotada, pasar al TC la discusión acerca de las sanciones administrativas es, en el ámbito del derecho de la regulación económica, una de las cuestiones de más actualidad en estos tiempos. En efecto, y como se verá más adelante, la regulación de las actividades económicas no dice relación únicamente con la precisa definición por la ley acerca del modo como se entra, se desarrolla y se retira un agente de una actividad empresarial cualquiera sino que, además, con la necesidad de determinar por el intérprete cuál es el ámbito de la reserva que la Constitución establece para la regulación de las actividades eco-

nómicas (v. gr. por ley, por reglamento de ejecución, reglamentos autónomos o no subordinados a una ley que ejecutan, instrucciones, etc.), la fuente normativa que legitima la aplicación de sanciones, la naturaleza y extensión de éstas, en fin, determinar si fuere ello posible, hasta dónde podrá llegar legítimamente el campo de la discrecionalidad administrativa para describir obligaciones a los agentes económicos regulados y aplicar sanciones por infracción o incumplimiento de tales obligaciones.

Adicionalmente, interesa destacar dos órdenes de reflexiones. Por un lado, la perceptible proliferación de potestades sancionadoras de la administración, especialmente de las superintendencias fiscalizadoras de las actividades económicas sujetas a estatutos regulatorios especiales y, por la otra, la innegable relación existente entre la sanción administrativa y los derechos fundamentales de las personas, temas ambos a los que también destinaremos algunos comentarios.

## 1. REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Dentro de la normatividad económica de la Constitución se encuentra reconocida la más amplia libertad de emprendimiento de las actividades económicas. Esa libertad de emprendimiento empresarial no será legítima en cuanto sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional y, para la licitud de su ejercicio, deberá someterse a las normas legales que la regulen (art. 19, N° 21 ).

La cuestión de determinar la extensión de la reserva legal que consagra el numeral 21 de la Constitución ha pasado de ser una materia controvertida a constituirse en una de la

3 NOGUEIRA A., Humberto, “El control represivo, concreto y abstracto de inconstitucionalidad de leyes en la Reforma Constitucional 2005 de las competencias del Tribunal Constitucional y los efectos de las sentencias. Reforma Constitucional”, LexisNexis, 2005.

mayor relevancia dada la relación entre la regulación económica y la sanción administrativa. Es decir, será el marco legítimo de la regulación el que fije el ámbito legítimo de la sanción y por ello la extensión de una será, por natural efecto, la extensión de la otra.

El problema de la reserva legal en la regulación de los derechos fundamentales no es fácil de resolver. Por lo pronto, parece ser un aspecto superado el que no sea admisible la regulación de los derechos que reconoce la Constitución por una fuente normativa inferior a los decretos supremos reglamentarios de ejecución de la ley (art. 32 N° 6, segunda parte), es decir, que no es posible reglamentar el ejercicio de los derechos públicos subjetivos por la vía de los reglamentos autónomos, de las instrucciones, o bien, por medio de resoluciones o instrucciones de carácter general emitidas por funcionarios titulares de funciones dotadas de potestades normativas.

De ese modo, al parecer quedan a salvo y serían legítimas las regulaciones de ciertos derechos (entre ellos, la libertad para desarrollar actividades económicas) por la vía del reglamento subordinado o de ejecución de la ley, lo que por lo demás ha sido normalmente aceptado y generalmente utilizado.<sup>4</sup> Femandois<sup>5</sup> tiende a aceptar en cierta medida la actuación de la potestad reglamentaria de ejecución, tratándose de la regulación económica, pero bajo ciertas condiciones. Enfrentado a las tesis que divisan en el numeral 21 del art. 19 de la Constitución una reserva legal absoluta (Sentencia TC Bases del Medio Ambiente de 1994) o bien una reserva relativa (sostenida por autores como E. Silva Cimma y G. Camacho), este autor visualiza una reserva legal que denomina poderosa y que describe como aquella en que “la

*ejecución administrativa de la ley reguladora podría conllevar también cierto grado de regulación, entendida como “ajustar a regla o someter a reglamentación”; pero la esencia de la ejecución —que la separa de la regulación— consiste en que esta norma ejecutora no podrá imponer jamás parámetros, regulaciones, requisitos, formalidades u ordenaciones que sean más exigentes, gravosos o dificultosos que los que ha impuesto previamente la ley. He ahí la esencia de la potestad reglamentaria de ejecución tolerada por la Constitución y he ahí la frontera entre lo constitucional y lo inocuo, ilegítimo o inconstitucional”.*

Es interesante citar al mismo TC, quien en más de una oportunidad ha hecho análisis de la relación reserva legal y potestad reglamentaria en sus fallos. En la sentencia Rol N° 254 señaló “que, la Constitución establece que, en ciertos casos, la regulación de algunas materias por parte del legislador no debe tener la misma amplitud y profundidad que otras. Es por ello que hay casos en que la fuerza de la reserva legal puede ser calificada de absoluta o relativa. En este último caso, incumbe un mayor campo de acción a la potestad reglamentaria subordinada, siendo propio de la ley señalar sólo las bases, criterios o parámetros generales que encuadran el ejercicio de aquella potestad. Ello ocurre cada vez que la Constitución emplea expresiones como “con arreglo a la ley”, “de acuerdo con las leyes”, “con sujeción a la ley” o “en conformidad a la ley...” (consid. 26°)

Pero, y referido al mismo tema, el TC ha limitado el campo de la potestad reglamentaria estableciendo mayores exigencias al legislador al normar sobre los derechos fundamentales. Es así que en la sentencia Rol N° 370 señaló “el legislador debe conciliar la generalidad, abstracción e igualdad de la ley, así como

4 En materia eléctrica, el DS 327, de 1997, es un ejemplo de la extensa normatividad reglamentaria que más se asemeja a una efectiva regulación sustitutiva de la ley (D.F.L. N° 1, Minería de 1982) que a una mera ejecución de sus disposiciones.

5 FERMANDOIS V., Arturo, “Derecho Constitucional Económico” Tomo I, Segunda Edición Actualizada, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2006, pág. 163.

*sus características de normativa básica y permanente, por un lado, con la incorporación a su texto de los principios y preceptos, sean científicos, técnicos o de otra naturaleza, que permitan sobre todo a los órganos de control de supremacía, concluir que el mandato constitucional ha sido plena y no sólo parcialmente cumplido. No puede la ley, por ende, reputarse tal en su forma y sustancia si el legislador ha creído haber realizado su función con meros enunciados globales, plasmados en cláusulas abiertas, o a través de fórmulas que se remiten, en blanco, a la potestad reglamentaria, sea aduciendo o no que se trata de asuntos mutables, complejos o circunstanciales. Obrar así implica, en realidad, ampliar el margen limitado que cabe reconocer a la discrecionalidad administrativa, con detrimento ostensible de la seguridad jurídica.” (consid. 19º)*

Quedando así establecido el amparo de la Carta Fundamental a la potestad reglamentaria subordinada para complementar la regulación de los derechos fundamentales, eso sí, con las limitaciones revisadas, queda por afirmar que no estimamos que queden amparadas por esa atribución presidencial las normas que dictan los jefes de servicio en ejercicio de la potestad normativa que usualmente les reconocen las leyes orgánicas que rigen su organización y funcionamiento. Dicho de otro modo, las normas que dictan los jefes de servicios, estos son, el director del Servicio de Impuestos

Internos, los superintendentes (Bancos, AFP, Valores y Seguros, Electricidad y Combustibles, etc.), entre otros, no constituyen emanación de la potestad reglamentaria presidencial sino que de sus propios estatutos orgánicos y son el resultado de las potestades que se les confiere para interpretar las normas legales y reglamentarias cuyo cumplimiento les corresponde fiscalizar. Ello no obsta, sin embargo, que tales normas puedan llegar a ser igualmente imperativas que la legislación regular, pero que de su incumplimiento deriven sanciones administrativas será otra de las cuestiones que deberemos revisar.<sup>6-7</sup>

Por ahora, debemos hacer notar que esa imperatividad de las regulaciones que emanan de los órganos administrativos señalados, además de contrariar el texto expreso de la Constitución, lesionan la necesaria certeza y seguridad jurídica que, por lo general, sólo la ley confiere. *“Es que esta es, justamente, la garantía normativa concebida por esta y todas las Cartas Fundamentales para asegurar los derechos reconocidos a las personas: que su legítimo ejercicio únicamente puede ser disciplinado ley mediante. Y si bien se fija, siempre que la competencia para interpretar una ley sectorial se deriva a algún órgano administrativo, de una u otra forma, a la postre, quedan comprometidos los derechos de las personas afectas a esa normativa (derechos propietarios, laborales, previsionales, tributarios,*

6 Acerca de las potestades normativas de los servicios fiscalizadores de las actividades económicas, su naturaleza jurídica y efectos frente a la reserva legal del numeral 21 del art. 19 de la Constitución ver: EVANS E., Eugenio: *“La Ley, su ejecución y la interpretación normativa por los órganos del Estado”*, Revista de Derecho Público, volumen 65, año 2003 y *“Las Actividades Económicas de las Empresas en la Constitución y las Facultades Normativas de los Órganos de la Administración y Fiscalización del Estado”*, Revista Chilena de Derecho, Vol. 29, Nº 3, año 2002. También SOTO K. Eduardo, *“La concentración del poder administrativo en Chile (Normar, fiscalizar y juzgar en las mismas manos)”*, La Semana Jurídica Nº 221 (31 de enero - 6 de febrero 2005) y ARÓSTICA M. Iván, *“Los dictámenes y la interpretación de la ley en sede administrativa”*, Revista Actualidad Jurídica Nº 14, julio 2006.

7 Ejemplos de servicios u órganos con facultades normativas sobran: Está el DFL 7 (Hacienda) de 1980 (art. 7 letra b) y el Código Tributario (art. 6 Nº 1 letra A), que permiten al Director del Servicio de Impuestos Internos interpretar administrativamente las normas tributarias. El D.F.L. 2 (Trabajo) de 1967 (art. 1º) y el Código del Trabajo (art. 476), que facultan a la Dirección del Trabajo para fijar de oficio o a petición de parte, por medio de dictámenes, el sentido y alcance de las leyes laborales. Luego, los estatutos orgánicos de las Superintendencias: de Seguridad Social, ley Nº 16.396 (art. 38, letra f); Bancos e Instituciones Financieras (art. 12, D.F.L. 3 de 1997); de la Superintendencia de Valores y Seguros, D.L. 3.538 de 1980 (art. 4º, letra a); de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, ley Nº 18.410 (art. 3º, Nº 34), por citar algunos casos, se les confieren, respectivamente, la facultad de interpretar las leyes y dictar normas que deriven de esa interpretación.

*empresariales, etc.), precisamente porque la eficacia práctica de tales derechos pende, en definitiva, del sentido y alcance que se atribuya a dicha ley que los regula o complementa”.*<sup>8</sup>

Por su parte, la sanción administrativa es el castigo aplicado por una autoridad (por lo general administrativa) en uso de sus facultades legales en razón del incumplimiento de un deber impuesto por una norma. Constituye la manifestación de la potestad sancionadora de la Administración del Estado y alude adicionalmente, conforme con esa definición y potestad, a los principios de legalidad y a la discrecionalidad. En efecto, *“entre potestad sancionadora de la Administración y legalidad, entendida en sentido estricto, hay una relación no contingente y flexible, sino necesaria y recta, diferente de la que se entiende para la actividad administrativa en general. Si no hay norma habilitante la Administración no podrá sancionar, y tal norma deberá establecer la sanción o, en su defecto, un repertorio de sanciones, dentro del cual la Administración podrá elegir la que fuere adecuada, en aquellos casos en que además se determine la posibilidad de elección”.*<sup>9</sup>

Por lo tanto, legalidad y sanción administrativa se inscriben en un doble ámbito de relación. En el primero, sólo la ley puede atribuir facultades sancionadoras a los órganos de la administración del Estado y luego, en el segundo, a la ley corresponderá la precisión de las sanciones y la concreta definición de las conductas que hacen procedente su imposición. Así de concreta y cierta podía resultar, en su doble ámbito, la relación principio de legalidad y sanción, por lo menos, si atendíamos la jurisprudencia del TC cuando había cono-

cido del tema y era a partir de esa jurisprudencia que se habían elaborado doctrinas que en buena medida vigorizaban, en el derecho administrativo sancionador, los principios de legalidad y tipicidad definitivamente relativizados por las leyes orgánicas de los servicios públicos fiscalizadores de las actividades económicas dotados de potestades sancionadoras.<sup>10-11</sup>

En efecto, para lo que hemos señalado la jurisprudencia más directamente vinculada con la relación principio de legalidad-sanción administrativa había sido la sentencia Rol N° 244 de 1996 dictada por el TC a propósito de la Ley de Caza. El fallo, en un texto expresivo y dando una interpretación amplia de los derechos fundamentales de las personas había señalado en sus considerandos 9°, 10°, 11°, 12° y 14°:

9°. *Que los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado.*

10°. *Que, entre ellos, es necesario destacar los principios de legalidad y de tipicidad, los cuales no se identifican, sino que el segundo tiene un contenido propio como modo de realización del primero. La legalidad se cumple con la previsión de los delitos e infracciones y de las sanciones en la ley, pero la tipicidad requiere de algo más, que es la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad, junto a la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta.*

8 ARÓSTICA, Iván, op. cit.

9 LORENZO DE VIEGA, Susana, *“Sanciones administrativas”*, Ediciones Montevideo, 1996.

10 V. gr. Vergara B. Alejandro, *“Esquema de los Principios del Derecho Administrativo Sancionador”*, Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte, N° 2, año 2004.

11 Acerca del decaimiento del principio de legalidad en la legislación baste constatar que el art. 15 de la ley N° 18.410 atribuye a la SEC facultades para sancionar infracciones a las órdenes e instrucciones que dicte; que el art. 11 de la ley N° 18.902 que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios otorga idéntica facultad, circunstancia que con matices se repite en los restantes estatutos de organización de superintendencias.

11°. *Que, en este sentido, ambos principios se encuentran consagrados en los incisos séptimo y octavo del N° 3 del artículo 19 de la Carta Fundamental, de acuerdo a los cuales: "Ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado". "Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella".*

12°. *Que, de esta forma, la Constitución precisa de manera clara que corresponde a la ley y sólo a ella establecer al menos el núcleo esencial de las conductas que se sancionan, materia que es de exclusiva y excluyente reserva legal, en términos tales que no procede a su respecto ni siquiera la delegación de facultades legislativas al Presidente de la República, en conformidad a lo que dispone el artículo 61, inciso 2°, de la Constitución Política.*

14°. *Que, en consecuencia, el artículo 37, inciso 2°, del proyecto en análisis, al atribuir competencia al Servicio Agrícola y Ganadero para conocer y sancionar administrativamente no sólo las "contravenciones a esta ley", sino también "a su reglamento", resulta contrario a la Constitución Política al vulnerar la reserva legal que las normas constitucionales antes indicadas consagran, en relación con las conductas que pueden ser objeto de sanción".*

Acerca de lo anterior se había afirmado que "podemos desprender claramente que el *ius puniendi del Estado*, ya sea en su manifestación penal o administrativa, dada la evidente naturaleza común, en su ejercicio debe respetar los mismos principios de legalidad y tipicidad, y sus derivados, que ya veremos (culpabilidad y *non bis in ídem*). En otras palabras, aunque exista una dualidad de sistemas represivos del Estado, en ambos casos, por su unidad material, aunque

*el procedimiento sea distinto, se han de respetar estos principios de fondo: es el mismo ius puniendi del Estado. Entonces, los principios conocidos generalmente como del derecho penal, hay que considerarlos como principios generales del derecho sancionador, y el Tribunal Constitucional ha señalado que tales principios tradicionales del derecho penal se aplican a la esfera sancionatoria administrativa."* También, y a propósito del tema que nos convoca, se señalaba concluyendo: "La llamada "colaboración reglamentaria" está no sólo limitada sino que virtualmente proscribida en materia de *ius puniendi estatal*, ya sea penal o sancionatorio administrativo, y no cabe, en ningún caso, considerar al reglamento como origen de algún ilícito administrativo o de alguna pena."<sup>12</sup>

Pues bien, 10 años después el TC ha cambiado esa doctrina y lo ha hecho con ocasión de dos recursos de inaplicabilidad que le fueran sometidos a su conocimiento por empresas productoras de energía eléctrica, ello al amparo de lo establecido por el art. 93, N° 6 de la Constitución Política. En concreto, y con el objeto de simplificar la exposición, ambos recursos coincidían en solicitar la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del art. 15 de la Ley N° 18.410, Orgánica de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles y su fundamento esencial estaba radicado, precisamente, en la doctrina de la sentencia Rol N° 244 que transcribiera más atrás.<sup>13</sup> El precepto impugnado por las recurrentes señala:

"Las empresas, entidades o personas naturales, sujetas a la fiscalización o supervisión de la Superintendencia, que incurrieren en infracciones de las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con electricidad, gas y combustibles líquidos, o en incumplimiento de las instrucciones y órdenes que les imparta la Superintendencia,

12 VERGARA, Alejandro, op. cit. supra

13 Ingresos Rol N° 479 y N° 480 de 2006 del Tribunal Constitucional. Las causas pendientes en que incidían ambos recursos eran acciones de reclamación de ilegalidad del art. 19 de la Ley N° 18.410 que se tramitaban ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

*podrán ser objeto de la aplicación por ésta de las sanciones que se señalan en este Título, sin perjuicio de las establecidas específicamente en esta ley o en otros cuerpos legales.*

Para los efectos de la aplicación de las sanciones a que se refiere el inciso anterior, las infracciones administrativas se clasifican en gravísimas, graves y leves.

Son infracciones gravísimas los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que, alternativamente:

- 1.- Hayan producido la muerte o lesión grave a las personas, en los términos del artículo 397, N° 1, del Código Penal;
- 2.- Hayan entregado información falseada que pueda afectar el normal funcionamiento del mercado o los procesos de regulación de precios;
- 3.- Hayan afectado a la generalidad de los usuarios o clientes abastecidos por el infractor, en forma significativa;
- 4.- Hayan alterado la regularidad, continuidad, calidad o seguridad del servicio respectivo, más allá de los estándares permitidos por las normas y afecten a lo menos al 5% de los usuarios abastecidos por la infractora;
- 5.- Hayan ocasionado una falla generalizada en el funcionamiento de un sistema eléctrico o de combustibles, o
- 6.- Constituyan reiteración o reincidencia en infracciones calificadas como graves de acuerdo con este artículo.

Son infracciones graves los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que, alternativamente:

- 1.- Hayan causado lesiones que no sean las señaladas en el N° 1 del inciso anterior, o signifiquen peligro para la seguridad o salud de las personas;
- 2.- Hayan causado daño a los bienes de un número significativo de usuarios;

3.- Pongan en peligro la regularidad, continuidad, calidad o seguridad del servicio respectivo;

4.- Involucren peligro o riesgo de ocasionar una falla generalizada del sistema eléctrico o de combustibles;

5.- No acaten las órdenes e instrucciones de la autoridad y, en el caso de un sistema eléctrico, incumplan las órdenes impartidas por el respectivo organismo coordinador de la operación, de lo cual se deriven los riesgos a que se refieren los números anteriores;

6.- Constituyan una negativa a entregar información en los casos que la ley autorice a la Superintendencia o a la Comisión Nacional de Energía para exigirla;

7.- Conlleven alteración de los precios o de las cantidades suministradas, en perjuicio de los usuarios, u

8.- Constituyan persistente reiteración de una misma infracción calificada como leve de acuerdo con este artículo.

Son infracciones leves los hechos, actos u omisiones que contravengan cualquier precepto obligatorio y que no constituyan infracción gravísima o grave, de acuerdo con lo previsto en los incisos anteriores”.

La disposición efectúa una clasificación de las infracciones administrativas, considerando entre éstas, tanto a las infracciones legales como a las reglamentarias, y las referidas a incumplimientos de órdenes o instrucciones emanadas de la Superintendencia, respecto de todas las cuales, en términos generales y amplios, indica parámetros de gravedad que las harán subsumirse en una de las tres clasificaciones estipuladas, según los resultados, o potenciales resultados, de la acción u omisión de que se trate. Se aprecia que no existe en la ley una descripción concreta de la conducta específica sancionada, sino que simplemente de acuerdo a ciertas conductas genéricas, o en la mayoría de los casos, ciertos resultados negativos derivados de la conducta de que se trate, se

indica una clasificación de gravedad, según la cual se ameritará una mayor o menor sanción. Esta norma, no obstante la sentencia Rol N° 244 de 1996, había sido incluida en la ley N° 18.410 por la ley N° 19.613 del año 1999, o sea, tres años después y en una formulación abiertamente contraria a lo sostenido por el TC en la sentencia antes revisada.

Es interesante hacer una simplificada clasificación que lo resuelto por el TC respecto de ambos recursos de inaplicabilidad. Por una parte haremos referencia a la exposición acerca de la relación de la garantía del numeral 21 del artículo 19 de la Carta Fundamental con las sanciones administrativas; luego acerca de la naturaleza de la reserva legal o extensión del principio de legalidad a que se refieren los dos últimos incisos del numeral 3 del señalado artículo 19. En fin, extraeremos aquella parte que permite la colaboración reglamentaria para definir obligaciones y de ahí, derivar sanciones a los administrados.<sup>14</sup>

A) DERECHO A DESARROLLAR ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y SANCIONES:

Señaló el TC en los considerandos 8° al 11° de la sentencia Rol N° 480-2006: 8°: *Que, en la especie, la aplicación del principio de legalidad a la actividad sancionadora del Estado viene también exigida por lo dispuesto en el artículo 19 N° 21 en relación al 19 N° 26 y al 63 N° 2 de la Carta Fundamental. Para llegar a esta conclusión basta aceptar la premisa de que las normas que establecen deberes y vinculan sanciones a su incumplimiento, como las descritas en las letras a) y b) del considerando tercero que antecede, limitan el ejercicio del derecho a desarrollar una actividad económica lícita. En efecto, todo precepto que establece un deber para quien ejerce el derecho a desarrollar una actividad económica, sujeta ese ejercicio a una regulación, toda vez*

*que el sujeto que desarrolle la actividad no será libre para ejercerla del modo que le plazca, sino que deberá hacerlo del modo en que ella ha quedado regulada. En la especie, quien desarrolle una actividad de generación, transporte o distribución eléctrica deberá hacerlo de manera “interconectada” y “coordinada”, según lo regula el artículo 81 de la “Ley Eléctrica”, bajo amenaza de las sanciones establecidas en el artículo 16 y 16 A, a aplicarse por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, en virtud de la facultad que le otorga el artículo 15, ambos de la ley N° 18.410. De este razonamiento resulta ineludible concluir que los artículos impugnados como inconstitucionales regulan, para el caso, el ejercicio de una actividad económica lícita.*

9°: *Que las normas que regulen el ejercicio de una actividad económica lícita deben estar contenidos en preceptos de rango legal, según lo dispone expresamente el numeral 21 del artículo 19 al establecer que “El derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional”, debe hacerse “respetando las normas legales que la regulen”. (Énfasis añadido). En consecuencia, la Constitución reserva a la ley la regulación de la actividad económica lícita.*

10°: *Que, congruente con lo anterior, el numeral 2° del artículo 63 de la Constitución, invocado en esta sentencia, al establecer la reserva legal dispuso que eran materias de ley “las que la propia Constitución exija que sean reguladas por una ley.” Entre ellas, por las razones ya expuestas, se debe considerar las que regulen el derecho a desarrollar una actividad económica lícita.*

11°: *Que, al razonar de este modo, el Tribunal reafirma lo ya dicho en sentencia de 21 de abril de 1992, Rol N° 146, al resolver sobre la constitucionalidad del Decreto Supremo N° 357, de 19 de febrero de 1992, en la que señaló: “Que,*

14 Para estos efectos, utilizaremos exclusivamente la sentencia Rol N° 480-2006 por ser la más antigua y por cuanto la doctrina contenida en ella se reprodujo casi literalmente en la del recurso Rol N° 479-2006.



*si bien es efectivo que el legislador haciendo uso de su facultad de "regular" puede establecer limitaciones y restricciones al derecho a desarrollar cualquier actividad económica, esta facultad no le corresponde al administrador, pues de acuerdo al texto constitucional, por el artículo 60, N° 2°, que establece "Sólo son materias de ley: las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley", estas atribuciones están entregadas expresamente al legislador, al disponer el constituyente que el derecho a desarrollar una actividad económica se asegura "respetando las normas legales que la "regulen". En otras palabras, el constituyente entrega al legislador y no al administrador la facultad de disponer cómo deben realizarse las actividades económicas y a qué reglas deben someterse;" (considerando 11).*

B) EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA: EL TC SE PRONUNCIA ACERCA DE ESTE TEMA EN LOS CONSIDERANDOS 4° AL 7° QUE SEÑALAN:

*4°: Que los artículos impugnados, como todos los que regulan la actividad sancionadora de la Administración, están sujetos al principio de legalidad; desde luego, en virtud de los preceptos básicos contenidos en el Capítulo I de la Constitución, particularmente en sus artículos 6 y 7 que establecen la sujeción de toda actividad de los órganos del Estado al ordenamiento jurídico y muy especialmente, en cuanto los dos primeros incisos del artículo 7° de la Constitución, los sujetan a la Carta Fundamental y a la ley, al disponer que los órganos del Estado sólo actúan válidamente si lo hacen dentro de su competencia y en la forma prescrita en la ley y que ninguna magistratura puede atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad que la que se le haya conferido en virtud de la Constitución o las leyes. Complementa este principio básico de exigencia de legalidad de los actos de la administración el precepto contenido en el numeral 18 del artículo 63, en cuanto exige que sean de jerarquía legal las normas que fijen las*

*bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública y el inciso cuarto del artículo 65 en cuanto reserva al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de las leyes que crean nuevos servicios públicos.*

*5°: Que el principio de legalidad es igualmente aplicable a la actividad sancionadora de la administración en virtud de lo prescrito en los dos últimos incisos del numeral 3 del artículo 19 de la Carta Fundamental. Aun cuando las sanciones administrativas y las penas difieren en algunos aspectos, ambas pertenecen a una misma actividad sancionadora del Estado —el llamado *ius puniendi*— y están, con matices, sujetas al estatuto constitucional establecido en el numeral 3° del artículo 19. Como ha establecido este Tribunal, a propósito de la aplicación a Clodomiro Almeyda de las sanciones contempladas en el artículo octavo entonces vigente, "...se hace necesario, también, traer a colación el principio de "nulla poena sine lege" que expresa el artículo 19 N° 3 inciso séptimo de la Carta Fundamental, ya que si bien es cierto que dicho precepto sólo se refiere a los delitos penales, no lo es menos que él debe estar presente para determinar el alcance del artículo 8°, ya que difícilmente, en una interpretación razonable, pueden sustraerse al concepto de pena las graves sanciones que el precepto impone a quien incurre en el ilícito constitucional que contempla." (Sentencia de 21 de diciembre de 1987, Rol N° 46, considerando 18°)*

*De igual modo, el Tribunal reiteró esa doctrina en el fallo Rol N° 244 cuyos considerandos 9° y 10°... (n. del a. fueron ya transcritos)*

*6°: Que no es obstáculo a lo afirmado el hecho que los incisos finales del numeral tercero empleen un lenguaje penal, pues como ha tenido oportunidad de establecer este Tribunal, "...sustantiva y procesalmente, el artículo 19 N° 3 de la Constitución tiene que ser entendido y aplicado con significado amplio y no estricto ni restrictivo, porque sólo así es posible cumplir, cabalmente, cuanto exige la serie de principios fundamentales analizados en los considerandos precedentes. Consecuentemente, cabe concluir que*

*dentro de los parámetros de razonabilidad y legitimidad a que se hizo referencia, lo cierto e indudable es que la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos fundamentales, como asimismo, las concreciones de ese principio que aparecen en los incisos siguientes del mismo numeral, deben ser entendidas en su acepción amplia, sin reducirlas por efecto de interpretaciones exegéticas, o sobre la base de distinciones ajenas al espíritu garantista de los derechos esenciales que se halla, nítida y reiteradamente, proclamado en la Carta Fundamental vigente;” (sentencia de 21 de abril de 2005, Rol N° 437, considerando 16°);*

*7°: Que la aplicación de las garantías constitucionales del Derecho Penal al Derecho Administrativo sancionador tiene una larga tradición en el derecho chileno, pues ya hace cuarenta años la Corte Suprema interpretó que la voz “condenados” del artículo 11 de la Constitución de 1925 era aplicable a quienes sufrían sanciones administrativas. En efecto la Corte Suprema en fallo de 31 de marzo de 1966 señalaba que “... existe en verdad jurisprudencia ya establecida por esta Corte en el sentido de que el vocablo “condenado” de que se sirve el artículo 11 de la Constitución Política, no significa por sí solo una condena por delito penal porque de diversos artículos del Código Civil y del de Procedimiento Civil aparece que las expresiones “condenar”, “condenarse” y otras análogas, se emplean en el sentido amplio comprensivo del hecho de imponerse a una persona una pena o sanción, sea de carácter penal, civil o administrativo, cualquiera que sea la causa que la haga procedente, por lo que no se comprende porqué la palabra “condenado”, sin otro calificativo puede limitarse en su alcance a la condena por delito penal, máxime cuando el precepto de que se trata se refiere al hecho sobre que recae el juicio y ese hecho puede revestir diversa naturaleza”. (Considerando 9°). En igual sentido se pronunció la misma Corte en fallo de inaplicabilidad de 12 de julio de 1966, agregando además que: “Como se ha dicho, el mencionado precepto comprende la condenación de una persona por cualquier hecho al que la ley*

*sanciona con una pena, y la multa... es una pena pecuniaria, y esta calidad punitiva no se desnaturaliza por el hecho de que la sanción sea aplicada administrativamente” (Considerando 7°). De ese modo, hace ya cuarenta años nuestra Corte Suprema hacía aplicables al derecho administrativo sancionador las garantías constitucionales propias del derecho penal.*

C) LA RESERVA LEGAL Y LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS: EL TC AFIRMA QUE, “EN LA ESPECIE, EL ESTATUTO JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN ADMITE LA COLABORACIÓN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA”, IDEA QUE DESARROLLA EN LOS CONSIDERANDOS 13° AL 18° EXPONIENDO:

13°: Que afirmar que una determinada materia está regida por el principio de legalidad no equivale necesariamente a excluir que la potestad reglamentaria de ejecución pueda, dentro de los márgenes constitucionales, normar esa misma materia. La potestad reglamentaria de ejecución de las leyes le está expresamente conferida al Presidente de la República en el artículo 32 N° 6 de la Constitución. El ámbito de regulación de la potestad reglamentaria de ejecución coincide con aquel que la propia Constitución reserva al dominio legal, si bien le está subordinada. En efecto, teniendo presente que la Carta de 1980 consagra el sistema de dominio legal máximo en el artículo 63 y además otorga al Ejecutivo la facultad de dictar reglamentos, decretos e instrucciones en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal en el artículo 32 N° 6, resulta evidente que la potestad reglamentaria de ejecución no puede sino dar aplicación a los preceptos legales en las mismas materias reservadas al dominio legal. Este es el único entendimiento armónico de lo dispuesto por la Carta Fundamental en los artículos 63 y 32 N° 6 ya referidos: el primero establece las únicas materias que pueden y deben

ser reguladas por la ley (materias de reserva legal), mientras el segundo distingue dos categorías excluyentes de decretos: los autónomos, llamados a regular “todas aquellas materias que no sean del dominio legal” y los de ejecución, consagrados a través de la facultad de dictar “los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes”. De la sola lectura de los dos preceptos resulta evidente que la potestad reglamentaria de ejecución sólo puede darse en materias reservadas al dominio legal, pues en las demás el legislador está vedado y deben ser reguladas por la potestad reglamentaria autónoma. Si esta facultad de dictar “los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes” está concedida por la propia Constitución al Presidente de la República, es evidente que la Carta Fundamental acepta, salvo los casos en que lo excluya expresamente, la regulación normativa subordinada de la administración en materias reservadas al dominio legal.

14º: Que, al reservar la Carta Fundamental una determinada materia a la ley no priva, por este hecho, a ésta de su esencia de norma general y abstracta, atributos que le son reconocidos como esenciales desde tiempos antiguos. La Constitución de 1980, a través del sistema de dominio legal máximo reafirmó estas características de la ley. En efecto, la Carta Fundamental, por medio de su artículo 63, estableció el dominio legal máximo, listando las únicas materias que podían ser tratadas por el legislador. Si bien el numeral 20 de ese precepto abrió esa enumeración con un lenguaje genérico, estableció con claridad que la ley debía ser una norma general que estatuyera las bases esenciales de un ordenamiento jurídico (énfasis añadido). Si en el sistema de dominio legal máximo de la Constitución de 1980, el legislador debe limitarse a establecer las bases de un ordenamiento jurídico, queda entregada, salvo disposición expresa en contrario del propio Texto Fundamental, a la potestad re-

glamentaria del Presidente de la República la dictación de los “reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes”. Reafirman la voluntad de la Constitución de que la ley mantenga el carácter general y abstracto, lo dispuesto en los numerales 4, 16 y 18 del mismo artículo 63.

15º: *Que, como efecto de las consideraciones precedentes, la colaboración reglamentaria no se encuentra entonces excluida por el principio de reserva legal, salvo los casos en que la propia Constitución ha dispuesto que sólo la ley puede regular una cierta materia o disponer en ciertas cuestiones. Como lo afirma la doctrina especializada, “...por intenso que sea el Principio de Reserva Legal, nunca excluirá del todo o por completo la intervención de los órganos administrativos. Imaginar lo contrario equivale a convertir la ley en reglamento y a concentrar en el órgano legislativo las dos potestades aludidas, quebrantando el Principio de Separación de Órganos y lesionando la eficiencia que se gana, con sujeción al mismo Principio, en la división de las funciones estatales.” (Cea Egaña, José Luis, los Principios de Reserva Legal y Complementaria en la Constitución Chilena; Rev. de Derecho de la Universidad de Valdivia, dic. 1998, Vol. 9, No. 1, pp. 65-104.)*

16º: Que esta lectura de la Constitución ha sido recogida en diversos fallos de este Tribunal; desde luego hace pocos meses este Tribunal lo estableció al validar normas que reglamentaron preceptos legales en materia de educación parvularia, en sentencia de 30 de marzo de 2006, Rol N° 465. Igual doctrina fue establecida, entre otros, en las sentencias de 25 de abril de 2000, Rol N° 306 y de 15 de abril de 1997, Rol N° 253.

17º: Que, a igual conclusión de aceptar por regla general la colaboración reglamentaria en materias reservadas por la Constitución al dominio legal, debe llegarse en virtud de lo dispuesto en el inciso final del numeral 3º del artículo 19 de la Carta Fundamental. En efecto, y tal como ha tenido oportunidad de de-

sarrollar este Tribunal en sentencia de 4 diciembre de 1984, Rol N° 24, relativo a un requerimiento sobre la Ley de Drogas, el texto del artículo 19 N° 3 exige que la conducta se encuentre “expresamente” descrita en la ley, pero no que esté “completamente” descrita en el precepto legal. Este último adjetivo calificativo fue incluido en la propuesta de precepto constitucional hecho por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, pero deliberadamente eliminado por la Junta de Gobierno, lo que debe necesariamente interpretarse como una aceptación, en esta materia, de la colaboración de la potestad reglamentaria en la descripción de la conducta sancionable.

18°: Que, en consecuencia, ha de concluirse que el principio de legalidad no excluye la colaboración de la potestad reglamentaria de ejecución, salvo en aquellos casos en que la propia Constitución ha reservado a la ley y sólo a ella disponer en todos sus detalles en una determinada materia, que no es el caso que se examina en estos autos. Lo anterior no dilucida la extensión de la reserva legal; esto es, no determina cuánto de la regulación puede entregar la ley a la potestad reglamentaria, lo que exige, en cada caso, revisar el sentido y alcance con que el constituyente ha establecido la reserva legal en la determinada materia, lo que se desarrollará más adelante.

d) No obstante, el TC deja establecido que la colaboración de la potestad reglamentaria está limitada a los reglamentos subordinados o de ejecución de la ley que regula una actividad económica y, por ello, en el campo del derecho administrativo sancionador está excluida la potestad autónoma. Señala el considerando 19°:

Que, de igual forma, de los considerandos anteriores debe seguirse que la colaboración reglamentaria está, a todo evento, restringida por la Constitución en los casos, como lo es el derecho administrativo sancionador, en que rige el principio de legalidad. Si en el estatuto jurídico de la actividad sancionatoria de la administración está legitimada la potestad reglamentaria de ejecución, no lo está la autónoma, en el sentido que sin suficiente cobertura legal, un decreto, reglamento o instrucción no puede constitucionalmente establecer deberes administrativos que limiten el ejercicio del derecho a llevar a cabo una actividad económica lícita y a cuyo incumplimiento se vinculen sanciones. El estatuto de las garantías constitucionales establece claros límites a la manera en que la ley debe describir conductas infractoras de deberes administrativos y no entrega a la discrecionalidad administrativa la creación autónoma de tales deberes o la fijación de sus sanciones.

El ostensible cambio de doctrina del TC relativiza el principio de legalidad y con él la certeza y seguridad jurídica que confería la jurisprudencia de 1996. Por lo pronto, al declarar que el inciso final del numeral 3 del art. 19 de la Constitución consagra una reserva relativa de legalidad controvierte aún más los alcances de esa disposición. Si bien ya no era categórica en la proscripción de las leyes penales en blanco, esta jurisprudencia la mengua definitivamente en lo tocante a la sanción administrativa pues abre la descripción de las conductas sancionadas a deberes expresados en reglamentos, los que en casos de ciertas industrias, pueden ser numerosos en cantidad y en normas, los que, además, se aprueban y modifican a sola voluntad de la autoridad de turno.<sup>15</sup>

15 Por ejemplo, y para el caso de la industria eléctrica además de la ley regulatoria (D.F.L. N° 1 de Minería/1982), al mes de agosto de 2006 hay 4 reglamentos de ejecución vigentes, quedando a los menos 5 más por dictarse, es decir, un vasto campo normativo que en su conjunto superará, por mucho, las 1.000 disposiciones.

## 2. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

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

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

La evidencia nos muestra que lamentablemente en nuestro país campea cierta incompreensión del fenómeno sancionatorio en sus relaciones e implicancias constitucionales. Ocurre en la materia lo que el tratadista García de Enterría denunciara años atrás al afirmar: *“El capítulo de la actividad sancionatoria de la administración es uno de los más imperfectos de nuestro actual Derecho Público ya que contraría abiertamente postulados elementales del Derecho; frente al refinamiento de los criterios y de los métodos del Derecho Penal, el derecho sancionatorio administrativo ha aparecido durante mucho tiempo como un derecho represivo, primario y arcaico,*

*donde segúan teniendo cabida las antiguas y groseras técnicas”; y concluye señalando “sin hipérbole puede decirse que el Derecho Administrativo sancionador es un derecho represivo prebeccariano.”*<sup>16</sup>

Lo dicho por García de Enterría es reconducible plenamente para el caso de nuestro derecho administrativo sancionador. Al punto, baste una somera revisión de las leyes orgánicas de las superintendencias que fiscalizan a los agentes económicos para concluir que no sólo campea el desorden sino que severos quebrantos a garantías consagradas por el artículo 19 de la Constitución. En efecto, para algunos casos aparece el solve et repete como condición previa a la revisión judicial de las sanciones; en otros, los reclamos se presentan directamente ante las Cortes de Apelaciones o bien ante los juzgados de letras; en fin, en algunos casos, y con manifiesta inconstitucionalidad, las multas generan expropiatorios intereses no obstante haber sido reclamadas en sede jurisdiccional ordinaria, o sea, claros quebrantos a los numerales 2, 3, 22, 24 y 26 del art. 19 de la Carta Fundamental.

Pero, adicionalmente para una mayor incertidumbre regulatoria y en lo que todos los ordenamientos sectoriales coinciden, es en otorgar potestades normativas a las superintendencias, es decir, dictar normas de aplicación general a los fiscalizados y, además, como ocurre en todos los casos, poder sancionar por ese incumplimiento. O sea, trátase de casos en que el titular de turno del servicio es legislador, fiscalizador, acusador y juez al mismo tiempo, todo ello en una envidiable concentración de potestades. Esa clase de normas no han sido objeto de revisión de constitucionalidad; para el caso del art. 15 de la ley N° 18.410 no lo fue dado que las sanciones aplicadas en su mérito lo fueron por infracción al Decreto Supremo 327 de 1997,

16 Autor citado en *“El problema jurídico de las sanciones administrativas”*, Rev. Española de Derecho Administrativo, septiembre 1976.

reglamento de la Ley General de Servicios Eléctricos, por lo que el TC no hizo mención sobre el tema, salvo las prevenciones de los Ministros señores Enrique Navarro y Marcelo Venegas, con cuyo contenido debemos coincidir.

Expusieron los citados ministros: *“Que específicamente en relación al requerimiento que motiva estos autos, el artículo 15 de la Ley N° 18.410 faculta a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles para sancionar a las empresas sujetas a su fiscalización no sólo por las infracciones de las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con electricidad, gas y combustibles líquidos, sino que además incluso frente a un mero “incumplimiento de las instrucciones y órdenes que imparta la propia Superintendencia”.*

Que, así las cosas, el precepto legal referido precedentemente autoriza al propio organismo fiscalizador sectorial, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, a sancionar eventualmente no sólo las conductas tipificadas en la ley y en los reglamentos dictados por expreso mandato del legislador, sino que incluso aquellas que pudieren establecerse en instrucciones y órdenes emanadas de la propia Superintendencia; todo lo cual no parece conciliable con el principio de legalidad, desde el momento que la autoridad administrativa por sí y ante sí –y sin suficiente respaldo legal– estaría determinando la conducta a sancionar, la que puede llevar aparejado multas de hasta diez mil unidades tributarias anuales, y respecto de cuya imposición puede reclamarse a los tribunales de justicia, siempre que se consigne previamente un determinado porcentaje de la misma.

Que, evidentemente, la conducta debe estar descrita en su esencia en la ley, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de este mismo Tribunal y la doctrina referida en los razonamientos precedentes, en estricta armonía con lo ordenado imperativamente en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República, que consagra el principio de tipicidad,

el que como se ha indicado resulta plenamente aplicable en materia sancionatoria administrativa. De modo tal que si bien es posible que la potestad reglamentaria pueda complementar al legislador en aspectos no esenciales, ello resulta inadmisibles de manera autónoma respecto de las órdenes e instrucciones que imparta la propia Superintendencia, normativa ésta que usualmente carece de la debida publicidad y ni siquiera se encuentra sujeta al control de juridicidad por parte de la Contraloría General de la República, como sí ocurre en principio respecto de la potestad reglamentaria de ejecución de ley. Un razonamiento contrario importaría establecer una verdadera “legislación irregular”, ajena por completo al mandato soberano que el Constituyente entrega exclusiva y excluyentemente a los legisladores, democráticamente elegidos por los ciudadanos. La adecuada descripción por parte del legislador ciertamente constituye un imperativo constitucional que se vincula estrechamente con la circunstancia que las sanciones importan afectación de derechos fundamentales, como la propiedad, la libertad de emprender e incluso en ciertos casos la propia libertad personal, los que sólo admiten limitaciones a través de normas legales y siempre y cuando no afecten los derechos en su esencia, como lo preceptúa el artículo 19 N° 26 de la Constitución Política de la República. Ciertamente es que el Estado debe ejercer severamente sus funciones fiscalizadoras, pero ella jamás debe importar la afectación de los derechos fundamentales de la persona, sea ésta natural o jurídica”.

De ese modo, relacionando el considerando 19° de la sentencia ya transcrito y esta prevención queda abierta la posibilidad de solicitar la declaración de inconstitucionalidad de las normas legales que otorgan facultades a los órganos de la administración del Estado para sancionar a personas o entidades por infracción a las normas, resoluciones o instrucciones que ellas dicten en ejercicio de sus potestades normativas.

### 3. CONCLUSIONES

a) Existe una directa relación entre la libertad económica y la sanción administrativa como también existe una estrecha relación entre la apreciación de la reserva legal, relativa o absoluta, y esa misma libertad y el principio de legalidad y la tipicidad a que se refieren los últimos incisos del numeral 3 del artículo 19 de la Constitución;

b) El año 1996, con ocasión del examen de constitucionalidad de un precepto de la Ley de Caza, el Tribunal Constitucional había proscrito la colaboración reglamentaria para imponer sanciones administrativas. Sin expresarlo formalmente, la reserva legal era absoluta en materia de *ius puniendi*, cualquiera sea la manifestación de esa potestad estatal;

c) Ahora, con ocasión de los recursos de inaplicabilidad 479 y 480, ambos de 2006, el TC abandona esa doctrina y permite la cola-

boración reglamentaria, eso sí subordinada o de ejecución de las leyes que regulan el ejercicio de una actividad económica. Con ello, la reserva legal a que se refieren los incisos final del numeral 3 y el primer inciso del numeral 21 del artículo 19 de la Carta Fundamental es, para ese tribunal, simplemente relativa;

d) Esa doctrina, en caso de relevantes actividades económicas, intensamente reglamentadas como ocurre con la industria eléctrica, deriva en un reconocimiento de la amplitud a la discrecionalidad del regulador y, de paso, por obvio efecto, un decaimiento en la certeza y seguridad jurídica necesarias para el ejercicio de esa actividad empresarial;

e) No obstante, esa relativización de la reserva legal no ampara a los reglamentos autónomos ni a las disposiciones regulatorias dictadas por los jefes de servicio en ejercicio de sus potestades normativas.

