

# **El contencioso administrativo de multas sanitarias en el derecho chileno: ¿es compatible con el principio de proporcionalidad?\***

## **The Administrative Litigation of Sanitary Fines in Chilean Law: Is it Compatible with the Principle of Proportionality?\***

### RESUMEN

En el derecho administrativo chileno, las sanciones sanitarias son objeto de una acción contenciosa especial (art. 171 del Código Sanitario), cuya interpretación ha sido restrictiva. Los tribunales solo podrían anular (y no modificar) las sanciones administrativas. Frente a multas, esta anulación solo procedería si la imposición supera el máximo legal. Como es fácil de observar, esto sustituye el principio de proporcionalidad por el principio de legalidad, lo que se agrava frente al amplio margen de apreciación en su aplicación. Pese a ello, la relectura de las disposiciones aplicables permite cuestionar tales conclusiones, reintegrando de esta forma el principio de proporcionalidad.

### PALABRAS CLAVE

Sanciones sanitarias, multas, proporcionalidad, control judicial.

\* Profesor de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Chile (Chile). Doctor en Derecho Público, Universidad de París 1, Panthéon-Sorbonne. Contacto: pedro.harris@uautonoma.cl. ORCID ID: 0000-0002-4361-1739.

\*\* Recibido el 10 de febrero de 2021, aprobado el 18 de abril de 2022.

Para citar el artículo: HARRIS MOYA, P. El contencioso administrativo de multas sanitarias en el derecho chileno: ¿es compatible con el principio de proporcionalidad? En *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia. N.º 53, septiembre-diciembre de 2022, 317-340.

DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n53.11>

## ABSTRACT

In Chilean administrative law, sanitary sanctions have become the subject of a special contentious action (article 171 of the Sanitary Code), whose interpretation has been restrictive. The courts can only annul (and not modify) administrative sanctions. Given the fines, this cancellation would only apply if the imposition of the sanctions exceeds the legal maximum. As is easy to see, this replaces the principle of proportionality with the principle of legality, which is aggravated by the wide margin of appreciation in its imposition. Despite this, a rereading of the applicable regulations makes it possible to question these conclusions, in order to apply the principle of proportionality.

## KEYWORDS

Sanitary sanctions, fines, proportionality, judicial review.

## SUMARIO

Introducción. 1. La extensión de la competencia para imponer las multas administrativas sanitarias. 1.1. La inexistencia de una infracción específica. 1.2. La inexistencia de una gradación específica. 2. La restricción de la competencia para controlar las multas administrativas sanitarias. 2.1. La limitación a las facultades de los tribunales. 2.2. La limitación al examen de los tribunales. Conclusiones. Referencias.

## INTRODUCCIÓN

El sacro-santo principio de legalidad, propio del control de la Administración Pública, bien podría cuestionarse por su insuficiencia. “El principio de legalidad es la etiqueta de un Estado-legal”<sup>1</sup> y, por consiguiente, no agota todas las exigencias que impone el Estado de derecho<sup>2</sup>. El paso de una noción a otra no es automático. Supone integrar diferentes fuentes que complementan

1 DALIL, B. *Le droit administratif face au principe de la sécurité juridique*. Tesis doctoral, Universidad de París X, 2015, 32.

2 Las nociones de Estado-legal y Estado de derecho han sido tradicionalmente distinguidas. MAULIN, É. *La théorie de l'État de Carré de Malberg*. París: Presses Universitaires de France, 2003, 243 ss.; MILLARD, E. *L'état de droit, ideologie contemporaine de la démocratie*. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Vol. 37, n.º 109, 2004, 111 ss. El paso de una noción a otra supone, entre otros aspectos, atenuar la simple prevalencia del principio de legalidad.

la aplicación del bloque de normas, como técnica que modula las relaciones entre la Administración y los particulares. Ayer y hoy, el principio de proporcionalidad ha sido una de las principales instituciones para alcanzar tal fin.

La noción de proporcionalidad es familiar a todo abogado. En el ámbito administrativo ella ha sido definida en función de tres condiciones. La medida aplicable por la Administración debe ser adecuada (ha de permitir alcanzar el objetivo previsto con su aplicación), necesaria (el objetivo referido no puede alcanzarse por la aplicación de una medida menos restrictiva de la libertad) y proporcional en un sentido estricto (lo que supone constatar que las ventajas de su aplicación sean superiores a sus inconvenientes)<sup>3</sup>. Si un acto administrativo respeta cada una de estas condiciones, será entonces proporcional.

Esta noción, compartida en general, impone sin embargo diferentes dificultades teóricas en derecho administrativo. En lo relativo a su vigencia, la doctrina carece de consenso acerca del ámbito en que la proporcionalidad rige. Mientras que una parte de la doctrina afirma la aplicación del principio de proporcionalidad en todo el derecho administrativo, otras postulan una vigencia limitada a ciertos sectores<sup>4</sup>. Algo similar sucede con su calificación jurídica. Contrario a lo que podría pensarse, un “principio” de proporcionalidad no siempre ha sido aceptado, pudiendo adoptar también otras formas diversas<sup>5</sup>.

Estas dificultades no impiden que ciertos aspectos sean compartidos por la doctrina. El primero es que la proporcionalidad es propia de ámbitos limitativos de la libertad, como las sanciones. El Tribunal Constitucional chileno ha reiterado que los principios aplicables a la sanción penal son trasvasables en el ámbito sancionador administrativo (entre otras: STC 26.08.1996, Rol 244-1996; STC 08.08.2006, Rol 479-2006; STC 27.07.2006, Rol 480-2006), lo que integra también el ámbito sanitario (STC 21.10.2010, Rol 1518-2009).

3 BARNES, J. *Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario*. En *Revista de Administración Pública*. N.º 135, 1994, 499-500.

4 ARROYO, L. *Ponderación, proporcionalidad y derecho administrativo*. En *Indret*, n.º 2, 2009, 16 ss.

5 Así, en derecho administrativo francés se cuestiona un “principio” de proporcionalidad. En general, solo se admite un control de proporcionalidad, aplicable en ciertos ámbitos. Véase BRUNESSEN, B. *La proportionnalité*. En *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*. París: Dalloz, 2010, 626; CALMES, S. *Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français*, París: Dalloz, 2001, 247.

Aunque existan variaciones en la interpretación de los principios de tipicidad y taxatividad<sup>6</sup>, la proporcionalidad conserva su sentido en ambos órdenes.

El segundo de dichos aspectos es que, cualquiera sea la naturaleza que presente la proporcionalidad, ella comparte una noción de base, consistente en la “correspondencia debida entre dos cosas” (DRAE), las cuales variarán conforme al ámbito de aplicación. Frente a la represión administrativa, tal correspondencia deberá verificarse entre la infracción que ha sido cometida y la sanción impuesta por la Administración. Así, si esta sanción fuera excesiva, deberá ser reducida por parte del tribunal. Y si ella fuera insuficiente, su aplicación podrá reprocharse, pues no sería adecuada para alcanzar su finalidad.

En el ámbito contencioso de las multas administrativas sanitarias en Chile, esta correspondencia parece difícil de alcanzar. El objetivo del presente artículo es ilustrar cómo, por una parte, existe una noción cada vez más extensa sobre la competencia de la Administración para imponer multas frente a infracciones administrativas sanitarias (1) y, por la otra, en cambio, se constata una interpretación particularmente estricta sobre la competencia de los tribunales para controlar dicha imposición (2), todo lo cual debe llevar a reinterpretar las disposiciones aplicables en este ámbito, mediante una separación estricta entre proporcionalidad y legalidad, con la finalidad de evitar desproporciones no controlables.

#### 1. LA EXTENSIÓN DE LA COMPETENCIA PARA IMPONER LAS MULTAS ADMINISTRATIVAS SANITARIAS

El control jurisdiccional de las sanciones administrativas es relevante en cualquier ámbito. En ciertos sectores, sin embargo, la necesidad de controlar su aplicación por parte del juez tiene ribetes característicos. En el derecho chileno, este es el caso del ámbito sanitario. Desde el año 1968, la expedición del Código Sanitario (C.S.) ha facultado a la Administración para imponer sanciones cuya constitucionalidad ha sido cuestionada por la doctrina<sup>7</sup> y la jurisprudencia<sup>8</sup>. En gran medida, dichos cuestionamientos se han centrado en la forma en que el legislador ha facultado a la Administración para concretar su aplicación.

6 En particular, a partir de la reinterpretación de la colaboración reglamentaria. STC 26.08.1996, Rol 244-1996, y STC 27.07.2006, Rol 480-2006.

7 FLORES, J. *Función fiscalizadora: la acreditación de infracciones sanitarias*. En *Revista de Derecho Administrativo Económico*. N.º 20, 2015, 195 ss.

8 Véanse las sentencias de inaplicabilidad por inconstitucionalidad citadas *infra*.

El legislador puede habilitar la imposición de sanciones administrativas de maneras diversas. Aunque las técnicas empleadas tengan una importancia cualitativa (conforme a la naturaleza de la sanción de que se trate), dicha relevancia es también cuantitativa, frente a aquellas de carácter pecuniario (al poder graduarse en su monto). En Chile, estos aspectos presentan una notoria extensión a favor de la Administración. El Código Sanitario no asocia las multas a infracciones específicas (1.1). Asimismo, la Administración detenta un amplio margen para graduar la imposición de dichas sanciones (1.2).

### *1.1. La inexistencia de una infracción específica*

El Código Penal y el Código Sanitario constituyen el régimen represivo general aplicable en materia sanitaria en Chile. Dichos cuerpos legales, sin embargo, carecen de igual especificidad en su aplicación. El primero de ellos ha consagrado un régimen específico en este ámbito. Es el caso de las diferentes figuras del Párrafo XIV, que tipifica los crímenes y simples delitos contra la salud pública, consagrado en el Título Sexto del Libro Segundo, recientemente modificado por la Ley 21.240, que introdujo los artículos 318 bis y 318 ter a dicho cuerpo legal en el control de epidemias. La especificidad del régimen penal, no obstante, dista de la regulación aplicable a las infracciones administrativas sanitarias.

En rigor, el Código Sanitario chileno consagra dos técnicas distintas para reprimir administrativamente las infracciones a sus disposiciones. La primera consiste en la tipificación de infracciones especiales, como sucede frente a actividades carentes de autorizaciones sanitarias (art. 15 C.S., que faculta para imponer la “paralización de la obra, clausura del establecimiento o la prohibición del ejercicio de la actividad o comercio”). La segunda consiste en la tipificación de infracciones generales. Este es el caso del artículo 174 C.S., que consagra una regla supletoria a aquellas.

La tipificación de multas sanitarias ha sido consagrada en el Código Sanitario solo por esta última disposición. Conforme a ella:

La infracción de cualquiera de las disposiciones de este Código o de sus reglamentos y de las resoluciones que dicten los Directores de los Servicios de Salud o el Director del Instituto de Salud Pública de Chile, según sea el caso, salvo las disposiciones que tengan una sanción especial, será castigada con multa de un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales. Las reincidencias podrán ser sancionadas hasta con el doble de la multa original.

Puede observarse entonces cómo el Código Sanitario divide las sanciones anudadas a sus infracciones. Las sanciones especiales pueden tener una naturaleza no pecuniaria, pues ellas suelen compartir una doble finalidad, destinada a sancionar pero también a corregir las situaciones infraccionales, en vista de las consecuencias que ellas generan. Si el legislador no hubiera previsto estas técnicas, será aplicable una sanción puramente pecuniaria. La finalidad de esta última aparece estrechamente asociada con la represión. Toda finalidad preventiva solo puede alcanzarse de manera indirecta por su imposición.

La amplitud de las facultades de la Administración en la imposición de sanciones pecuniarias es clara si se observa que los organismos de salud pueden reprimir la infracción de meras disposiciones, que pueden contenerse en actos de diversa naturaleza, sean legales o no. Todo ello supone que las garantías de tipicidad y taxatividad, aplicables también en el derecho administrativo sancionador en Chile, puedan presentar una notoria heterogeneidad. La dificultad que origina la amplitud de tal tipificación, sin embargo, no se limita a aspectos sustantivos, alcanzando aspectos procedimentales en la aplicación de sanciones.

La aplicación de sanciones sanitarias supone la tramitación de un sumario sanitario, dirigido a establecer la infracción y la represión del infractor. En tanto procedimiento administrativo, dicho sumario es tramitado por la Administración, sin intervención judicial. Sin perjuicio de las reglas generales de la autotutela administrativa<sup>9</sup>, así lo dispone el artículo 162 C.S., según el cual: “La autoridad sanitaria, tendrá autoridad suficiente, para investigar y tomar declaraciones necesarias en el esclarecimiento de los hechos relacionados con las leyes, reglamentos y resoluciones sanitarias”.

La ausencia de intervención judicial caracteriza al sumario sanitario como un procedimiento particularmente limitativo de los derechos de los particulares. La Administración posee facultades de ejecutoriedad de actos administrativos, cuestionadas en otros ámbitos<sup>10</sup>. El control jurisdiccional únicamente es impuesto en la fase de ejecución de actos. Conforme al artículo 174 bis C.S.: “Las resoluciones que establezcan las infracciones y determinen las multas tendrán mérito ejecutivo y se harán efectivas de acuerdo con los artículos 434 y siguientes del Código de Procedimiento Civil”<sup>11</sup>.

9 El artículo 3 inciso final de la Ley 19.880 establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

10 ENTEICHE, N. *La excepcional autotutela ejecutiva de los actos administrativos en Chile*. En *Revista de Derecho (Coquimbo)*. Vol. 21, n.º 2, 2014, 137 ss.

11 La aplicación de este efecto debe contextualizarse dentro de una discusión más

Una de las principales controversias de esta habilitación fue impedir que el particular reclame de la imposición de multas sanitarias, de no pagar parcialmente su valor<sup>12</sup>. Los reproches de este pago llevaron a que el Tribunal Constitucional declarara la inconstitucionalidad de esta regla con efectos generales (STC 25.05.2009, Rol 1345-2009)<sup>13</sup>. Aunque esta declaración pudo hacer suponer la constitucionalidad de dicha disposición, hasta hoy ella presenta diferentes cuestionamientos. El principal se relaciona con el margen de apreciación que la Administración posee para graduar las multas impuestas.

### 1.2. La inexistencia de una gradación específica

La doctrina no es unánime acerca de la naturaleza jurídica de la imposición de sanciones administrativas en el derecho chileno. Según la posición tradicional, dicha actividad caracteriza el ejercicio de una actividad reglada<sup>14</sup>. Según ella, la Administración carecería de la libertad de elegir entre diferentes opciones. Deberá adoptar una única conducta frente a la infracción (consistente en aplicar o no una sanción). Para otros autores, en cambio, la limitación de libertades que dicho ejercicio supone no impediría que se conserve un grado de discrecionalidad<sup>15</sup>. Al margen de la posición que sea afirmada, la aplicación de sanciones pecuniarias bien puede aproximarse a esta última posición.

amplia acerca de las facultades de la Administración para imponer sus actos en contra de la voluntad de los particulares. En principio, esta facultad es consagrada por el artículo 3 inciso final de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, conforme a la cual “Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa”. La doctrina administrativa en Chile ha destacado, sin embargo, que esta disposición omite referencias sobre los medios de ejecución. Esto explica que los autores discutan si dicha disposición habilita a la Administración para ejecutar sus actos, o si ello supone otras reglas que precisen tal efecto. ENTEICHE, N. *La excepcional autotutela ejecutiva de los actos administrativos en Chile*, cit., 137 ss.

12 Otra controversia fue relativa a las facultades de apremio frente al no pago de multas sanitarias. Anteriormente, el artículo 169 C.S. disponía: “Si transcurrido el plazo [...] el infractor no hubiere pagado la multa, sufrirá, por vía de sustitución y apremio, un día de prisión por cada décimo de unidad tributaria mensual que comprenda dicha multa”. Dicha disposición, que fue objeto de inaplicabilidad por inconstitucionalidad (véase STC de 21.10.2010, Rol 1518-2009), fue derogada por la Ley 20.724 de 2014.

13 Véase LEWIS, S. *La regla ‘solve et repete’ en Chile*. En *Estudios Constitucionales*. Año 12, n.º 2, 2014, 258.

14 JARA, J. *La revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas y la garantía del recurso de plena jurisdicción*. En *Revista de Derecho Público*. N.º 89, 2018, 77.

15 GÓMEZ, R. *Discrecionalidad y potestades sancionadoras de la Administración*. En *Ius et Praxis*. Vol. 26, n.º 2, 2020, 193 ss.

En efecto, las sanciones pecuniarias impuestas por la Administración no siempre suponen un monto fijo. Usualmente ellas habilitan el que puedan graduarse dentro de ciertos márgenes. El que la Administración posea márgenes para graduar su aplicación transforma el carácter reglado que las sanciones pecuniarias pueden eventualmente suponer. El órgano podrá determinar si, en un caso concreto, los montos deben aumentarse o reducirse. Esta apreciación implica optar entre diferentes opciones legales y, por ello, supone la necesidad de controlar su ejercicio, evitando así la arbitrariedad del órgano.

Este es precisamente el caso del artículo 174 C.S. (que consagra la única multa en dicho cuerpo legal). Aunque las infracciones consagradas en este código tengan ciertas sanciones anudadas a infracciones específicas, las sanciones pecuniarias consagradas en dicha disposición carecen de especificidad. Esta variabilidad podría justificarse por el carácter supletorio de tal regla. No obstante, este artículo habilita a que la multa impuesta oscile entre extremos particularmente distantes. De “un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales”, sin perjuicio de ampliarse ante reincidencias, que “podrán ser sancionadas hasta con el doble de la multa original”.

Aunque la tipificación de multas variables por el legislador no sea una novedad en Chile (y se reitere en aplicaciones por la Administración activa<sup>16</sup> o, en su caso, Superintendencias<sup>17</sup>), la característica del artículo 174 C.S. es carecer de otras técnicas favorables a la previsibilidad de su aplicación. El Código Sanitario omite todo criterio que permita calificar las infracciones según su entidad. Tampoco establece parámetros que orienten a la Administración en la aplicación de sanciones, salvo en la hipótesis de reincidencia que, en rigor, incrementa la discrecionalidad, sin concretar su aplicación.

16 Por ejemplo, cfr. arts. 66 ss. de la Ley 20.529, que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización; arts. 149 ss. del Decreto Ley 2.222, Ley de Navegación; art. 23 del Decreto Ley 4.363, Ley de Bosques; art. 503 del Código del Trabajo; arts. 35 ss. de la Ley 21.000, que crea la Comisión para el Mercado Financiero; Título X de la Ley 20.551, sobre cierre de las faenas mineras; Título XIII del Decreto Supremo 132 de 2004, del Ministerio de Minería, que establece el Reglamento de Seguridad Minera. En otros casos, la Administración interviene como legitimada, siendo la sanción aplicada por un tribunal; cfr., por ej., art. 44 de la Ley 17.288, de Monumentos Nacionales, y art. 45 de la Ley 20.283, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal.

17 Por ej., arts. 16 y 16 A de la Ley 18.410, que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustible; art. 46 de la Ley 19.995, que establece las bases generales para la autorización, funcionamiento y fiscalización de casinos de juego; art. 39 de la Ley 20.417, que crea la Superintendencia del Medio Ambiente.



En gran medida, estos aspectos contrastan con la atribución de potestades sancionatorias administrativas en legislaciones recientes. La opción del legislador chileno ha consistido en limitar progresivamente el ejercicio de estas facultades por parte de la Administración, llegando en ciertos ámbitos a condicionar la vigencia de dichas competencias al funcionamiento de tribunales especiales, para efectos de asegurar los derechos de los particulares en sus relaciones con la Administración<sup>18</sup>. Probablemente por su época de expedición (1968) tales técnicas se distancian de las empleadas en el ámbito sanitario.

Si el legislador no ha impuesto criterios de calificación de sanciones (ya sea directamente, a través de formas de concreción, o indirectamente, como ocurre ante la gradación de infracciones susceptibles de ser sancionadas), una de las técnicas para alcanzar este efecto sería reglamentar su aplicación. Inicialmente proscrito por el Tribunal Constitucional (STC 26.08.1996, Rol 244-1996), la intervención del reglamento en este ámbito es admitida desde la STC 27.07.2006, Rol 480-2006, donde dicha magistratura recordará que las sanciones no deben estar completamente descritas en la ley, sino solo expresamente<sup>19</sup>.

Aunque la colaboración reglamentaria sea debatida por los autores, ella también ha sido defendida como una técnica limitativa de la discrecionalidad<sup>20</sup>. Si la Administración regla por esta vía la aplicación de sanciones, tal regulación integrará la legalidad que rige su aplicación, no pudiendo abstenerse de aplicarse para un caso concreto. Este es el resultado de la aplicación del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos<sup>21</sup>,

18 Este ha sido el caso de la entrada en vigor de la Superintendencia del Medio Ambiente, cuyas competencias fueron condicionadas por la entrada en vigor de los tribunales ambientales. Véase PLUMER, M-C. *Los tribunales ambientales se completa la reforma a la institucionalidad ambiental*. En *Anuario de Derecho Público*, Universidad Diego Portales. N.º 1, 2013, 298.

19 El considerando 17.º señala: “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 3.º del artículo 19 de la Carta Fundamental. En efecto, y tal como ha tenido oportunidad de desarrollar este Tribunal en sentencia de 4 de diciembre de 1984, Rol N.º 24, relativo a un requerimiento sobre la Ley de Drogas, el texto del artículo 19 N.º 3 exige que la conducta se encuentre ‘expresamente’ descrita en la ley, pero no que esté ‘completamente’ descrita en el precepto legal”.

20 BERMÚDEZ, J. *Derecho administrativo general*. 3.ª ed. Santiago: Legal Publishing, 2014, pp. 340-343.

21 HUMERES, N. *Perspectivas sobre la potestad reglamentaria y la nulidad de las normas administrativas*. En *Revista de Derecho (Concepción)*. Vol. 85, n.º 242, 2017, 80. Véase Dictamen de la Contraloría General de la República de 13.05.2015, n.º 22321.

en tanto manifestación de los principios de legalidad y de igualdad ante la ley, los que subyacen al imperativo de aplicar todo reglamento por parte de la Administración.

De aquí entonces la paradoja que supone observar que el artículo 174 C.S. no haya sido objeto hasta la fecha de reglamentación general por parte de la Administración. Incluso frente a la aplicación generalizada de sanciones, como ante epidemias. Si instructivos han sido dictados, ellos carecen por cierto de toda publicación. Por ello, sin importar la entidad de la infracción en la que un particular incurra, la Administración podrá imponer una cuantía indeterminada, sin que se asegure que ella guarde relación con otras multas impuestas, ni que tal criterio deba conservarse en el futuro.

En rigor, la Administración chilena no requiere de una habilitación legal expresa para reglar la aplicación de sanciones, estando facultada por la Constitución para intervenir. En efecto, una sanción administrativa supone una restricción de garantías constitucionales que, conforme a la doctrina, requiere de una intervención exclusiva del legislador (pese a la falta de disposiciones constitucionales expresas)<sup>22</sup>. Una vez que el legislador intervenga, el Presidente de la República estará facultado para adoptar reglamentos que permitan la ejecución de tales disposiciones legales (art. 32 n.º 6 de la Constitución)<sup>23</sup>.

En gran medida, esta ausencia de ejercicio se origina de la jurisprudencia aplicable en materia de sanciones administrativas. En su oportunidad el Tribunal Constitucional chileno aceptó la colaboración reglamentaria de la Administración, con ocasión del control de constitucionalidad de leyes que consagraban diferentes remisiones al ámbito administrativo<sup>24</sup>. Al hacerlo así, dicha magistratura solo evitó censurar la intervención del reglamento en este ámbito, sin establecer criterios que obliguen a la Administración a reglamentar la aplicación de sanciones si la legislación no consagrara una remisión expresa.

La no expedición de reglamentos que permitan otorgar seguridad en la aplicación de sanciones supondrá así un supuesto tradicional de inactividad administrativa. La posición en general en Chile es interpretar que dicha inactividad solo es susceptible de ser controlada de haberse previsto plazos

22 SOTO, E. *En la forma que prescriba la ley: notas sobre prácticas legislativas inconstitucionales*. En *Revista Chilena de Derecho*. N.º 2-3, 1993, 688.

23 Conforme al artículo 32 de la Constitución chilena: “Son atribuciones especiales del Presidente de la República [...] 6. Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes”.

24 Véase *supra*.

para que la Administración intervenga<sup>25</sup>. Ya que en la reglamentación de sanciones dichos plazos son previstos por ley (y no por la Constitución), la no reglamentación es difícilmente controlable frente a la aplicación de las sanciones sanitarias pecuniarias, si se considera que el Código Sanitario nada señala al respecto.

Si el legislador no ha especificado las sanciones administrativas pecuniarias en este ámbito, ni la Administración ha reglamentado su aplicación, la aplicabilidad del artículo 174 C.S. importaría la necesidad de un control judicial que permita limitar tales carencias, particularmente en supuestos extraordinarios, que suelen suponer el otorgamiento de facultades excepcionales a la Administración, como ha ocurrido ante alertas sanitarias. Diferentes aspectos permiten observar dificultades para la concreción de ello, frente a la restricción de la competencia para controlar las multas administrativas sanitarias.

## 2. LA RESTRICCIÓN DE LA COMPETENCIA PARA CONTROLAR LAS MULTAS ADMINISTRATIVAS SANITARIAS

En derecho administrativo, la proporcionalidad es habitualmente asociada a un aspecto sustantivo del control. Esta asociación descansa en la calificación de un principio. Entendida como tal, la proporcionalidad se insertaría dentro del bloque de la legalidad administrativa, que no solo comprende fuentes formales escritas, sino también no escritas. La proporcionalidad así interpretada aparece como un mecanismo jurídico únicamente asociable a aspectos de fondo del control jurisdiccional. Lo cierto, sin embargo, es que dicho principio se vincula estrechamente con mecanismos de derecho adjetivo.

En efecto, la proporcionalidad tendría poca efectividad de no concretarse en una acción compatible con su naturaleza. Ello ocurre frente al artículo 171 C.S., que regula el régimen de reclamación en contra de sanciones administrativas sanitarias. Diferentes aspectos podrían justificar las críticas de la aplicación del artículo 171 C.S. frente al control de sanciones administrativas en el derecho chileno<sup>26</sup>. En el estado actual de la jurisprudencia, sin embargo, dos aspectos adquieren una relevancia principal. Este es el caso de las limitaciones a las facultades (2.1) y a la apreciación (2.2) de los tribunales.

25 PIERRY, P. *El recurso de protección y lo contencioso administrativo*. En *Revista de Derecho*, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. N.º 1, 1977, 169.

26 Tal podría ser el caso de un plazo de impugnación notoriamente restrictivo (que solo otorga al reclamante un lapso de cinco días desde la notificación de la sanción) o la tramitación de un procedimiento "en forma breve o sumaria".

## 2.1. La limitación a las facultades de los tribunales

Aunque las facultades de los tribunales en el control de la Administración se manifiesten, principalmente, al término de un proceso jurisdiccional, ellas se asocian estrechamente con su inicio, a partir de los diferentes recursos contenciosos administrativos que un particular puede ejercer. Es sabido que los autores de derecho administrativo chileno no han establecido una clasificación original de acciones administrativas. Probablemente ello explique que la doctrina y la jurisprudencia hayan recepcionado clasificaciones del derecho comparado y, en especial, propias del derecho francés<sup>27</sup>.

La clasificación francesa de recursos contenciosos administrativos puede operar con base en diferentes criterios. Uno de ellos atiende a la extensión de la competencia del tribunal<sup>28</sup>. Si el tribunal solo puede dejar sin efecto un acto administrativo, entonces la acción que se ejerce podrá calificarse como una acción de nulidad<sup>29</sup>. Si, en cambio, esta puede ir más allá de la mera anulación de un acto, deberá tratarse de un recurso de plena jurisdicción<sup>30</sup>.

27 HARRIS, P. *La identificación de la acción de plena jurisdicción en el contencioso administrativo. Perspectivas doctrinarias y jurisprudenciales*. En *Revista de Derecho Público*. N.º 93, 2020, 33 ss. Sobre tales categorías véase PANTOJA, R. *El artículo 38, inciso 2, de la Constitución Política de la República*. En *Doctrinas esenciales—Derecho constitucional*. Santiago: Jurídica de Chile, 2010, 695 ss.; ROMERO, A. *Unos problemas del derecho al recurso en el contencioso ambiental*. En *Cuadernos de Extensión Jurídica de la Universidad de los Andes*. Vol. 28, 2016, 209 ss.; VERGARA, A. *Derecho administrativo: identidad y transformaciones*. Santiago: Universidad Católica, 2018, 61 ss. Esta clasificación ha sido empleada en materia de sanciones. Véase JARA, J. *La revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas y la garantía del recurso de plena jurisdicción*, cit., 59 ss.

28 AUCOC, L. *Conférences sur l'administration et le droit administratif*. T. 1. París: Dunod, 1869, 361; LAFERRIÈRE, É. *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. T. 1. París: Berger-Levrault et Cie., 1887, 15 ss.

29 La traducción de nulidad evoca el recurso francés por exceso de poder (*recours pour excès de pouvoir*).

30 FERRADA, J. *La clasificación de los recursos o acciones contencioso-administrativas en el derecho administrativo chileno: la influencia de la doctrina francesa en nuestro derecho y su aplicación jurisprudencial*. En *Doctrina y enseñanza del derecho administrativo chileno. Estudios en homenaje a Pedro Pierry Arrau*. Valparaíso: Universitarias de Valparaíso, 2016, 321 ss. Acerca de una posición favorable a la consagración de acciones de plena jurisdicción en el ámbito sancionador véase JARA, J. *La revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas y la garantía del recurso de plena jurisdicción*, cit., 59 ss. Debido a que el tribunal carece de facultades realmente plenas frente al control de sanciones administrativas (pues ello supondría la reparación de los perjuicios causados), la noción de plena jurisdicción solo puede interpretarse en un sentido objetivo. Contrario a otros recursos contenciosos de plena jurisdicción —propios del derecho francés, del cual dicho recurso es originario—, la plenitud objetiva permite anular y modificar actos, sin por ello extender la

Aunque la plenitud carezca de precisión (el tribunal podrá ejercer diferentes facultades), permitirá modificar el acto controlado (SCS de 20.10.2004, Rol 379-2004)<sup>31</sup>.

Tal clasificación de mecanismos de reclamación ha sido ampliamente desarrollada en Chile desde la sentencia *Eyzaguirre Cid con Fisco* (SCS de 28.06.2007, Rol 1203-2006), en la cual el máximo tribunal ha caracterizado a las acciones nulidad y de plena jurisdicción<sup>32</sup>. Para la Corte Suprema, “[l]as primeras pueden interponerse por cualquiera que tenga algún interés en ello, presentan la particularidad de hacer desaparecer el acto administrativo con efectos generales, ‘*erga omnes*’ y requieren de una ley expresa que las consagre [...] En cambio, las segundas presentan la característica de ser declarativas de derechos”.

La opción por una acción u otra no es indiferente frente a la proporcionalidad. Si la acción es de nulidad, la aplicación de tal principio será deficitaria frente a una sanción desproporcionada. La naturaleza de la acción forzaría a que el tribunal deba optar entre dos soluciones: conservar la sanción, sin perjuicio de su injusticia, o anularla, favoreciendo una cierta impunidad, si la infracción justificare una sanción diversa. En ciertos casos, el carácter dicotómico de este razonamiento ha llevado a afirmar la incompatibilidad entre la acción de nulidad y la proporcionalidad, que requeriría de gradaciones<sup>33</sup>.

La pregunta parece evidente: ¿cuál es la naturaleza de la acción que un particular puede ejercer de ser sancionado administrativamente por infracciones sanitarias? La respuesta se asociará al artículo 171 inciso 2.º C.S.,

competencia de los tribunales hasta la reparación. Acerca de esta recepción véase VALDIVIA, J. *Contenido y efectos de las sentencias de los tribunales ambientales*. En *La nueva justicia ambiental*. Santiago: Legal Publishing, 2015, 272.

31 FERRADA, J. *La clasificación de los recursos o acciones contencioso-administrativas en el derecho administrativo chileno*, cit., 333. El considerando 9.º de la sentencia afirma “la existencia de varias clases de medios de impugnación, correspondiendo destacar, para los efectos del actual análisis, aquéllos de plena jurisdicción, que se caracterizan por la amplitud de facultades que en su ejercicio se le reconocen al órgano jurisdiccional para el resguardo y protección de los derechos subjetivos de los administrados, en cuanto puede conocer de todos los hechos y el derecho en discusión y decidir sobre la nulidad, reforma o modificación del acto impugnado y aun acerca del resarcimiento pecuniario de los perjuicios que aquéllos hubieran experimentado”. La referencia a la acción de plena jurisdicción ha sido conservada en la jurisprudencia. Véase SCS de 04.01.2013, Rol 5288-2010; SCS de 24.08.2015, Rol 32132-2014; SCS de 14.05.2015, Rol 715-2015; SCS de 04.09.2019, Rol 15489-2018; SCS de 28.05.2020, Rol 7410-2019.

32 HARRIS, P. *La identificación de la acción de plena jurisdicción en el contencioso administrativo*, cit., 33 ss.

33 KALFLECHE, G. *Le contrôle de proportionnalité exercé par les juridictions administratives*. En *Petites affiches*. N.º 46, 2009.

que se limita a disponer: “El tribunal desechará la reclamación si los hechos que hayan motivado la sanción se encuentren comprobados en el sumario sanitario de acuerdo a las normas del presente Código, si tales hechos constituyen efectivamente una infracción a las leyes o reglamentos sanitarios y si la sanción aplicada es la que corresponde a la infracción cometida”.

Hasta antes del año 2017, la Corte Suprema en Chile había sostenido que “[d]el propio tenor de la expresión ‘y si la sanción aplicada es la que corresponde a la infracción cometida’, se infiere que el tribunal puede ponderar las circunstancias concurrentes en cada caso a fin de calibrar la multa que haya de aplicarse” (SCS de 25.06.2015, Rol 1534-2015)<sup>34</sup>. Esta interpretación (sostenida también por algunos ministros del Tribunal Constitucional chileno) suponía en estricto rigor afirmar el carácter de plena jurisdicción de la acción en materia sanitaria, al facultar a los tribunales de justicia, no solo para anular sanciones pecuniarias, sino también para graduar su imposición<sup>35</sup>.

Aunque esta interpretación tuvo aplicaciones posteriores en la jurisprudencia (SCS de 19.10.2016, Rol 38004-2015), un vuelco en la interpretación ocurrirá posteriormente (v.gr., en SCS de 2.11.2017, Rol 6899-2017). Así, desde el año 2017, el máximo tribunal chileno ha rechazado rebajar las multas sanitarias impuestas con ocasión de una reclamación judicial en su contra. El fundamento estaría en la relectura del artículo 171 inciso 2.º C.S. Entendido en este sentido, el término “desechará” sería asimilable a la consagración de una acción de nulidad (condicionada, como se verá, a sancionar la desproporción del acto de imponerse una suma superior al máximo legal).

Curiosamente, esta posición (afirmada hoy de manera invariable por la Corte Suprema) ha sufrido variaciones en Cortes de Apelaciones, al modificar las sanciones aplicadas por la Administración sanitaria. La posición de la Corte Suprema en tales casos ha sido constante, casando las sentencias que se alejan de su criterio, al apartarse del esquema de la acción de nulidad (SCS de 10.09.2018, Rol 34595-2017; SCS de 14.05.2019, Rol 12641-2018; SCS de 24.07.2019, Rol 1478-2018; SCS de 08.10.2019, Rol 19118-2018; SCS de 27.12.2019, Rol 15393-2019; SCS de 06.04.2020, Rol 8571-2019)<sup>36</sup>.

34 Véase JARA, J. *La revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas y la garantía del recurso de plena jurisdicción*, cit., 86.

35 No obstante, la formulación francesa de tales acciones distingue un recurso específico de represión.

36 El razonamiento es similar en la mayor parte de las sentencias. Sustantivamente, la Corte Suprema asimila el control del principio de proporcionalidad al control del principio de legalidad. Adjetivamente, el máximo tribunal interpreta que la acción del artículo 171 C.S. es un recurso contencioso de nulidad y no de plena jurisdicción (impidiéndose de esta forma que el tribunal de instancia o de casación altere los montos de las multas impuestas).

Ha sido probablemente el carácter reiterado de esta jurisprudencia lo que ha llevado a que la litigiosidad en la aplicación del Código Sanitario se desplace de sede, a favor del Tribunal Constitucional, que ha conocido del artículo 171 inciso 2.º C.S. por la vía del recurso de inaplicabilidad<sup>37</sup>. El que tal magistratura haya reiterado la constitucionalidad de esta regla no impide observar la variación del criterio seguido frente a la Corte Suprema. La constitucionalidad de esta disposición ha sido acordada por aquel tribunal en empate de votos (STC 31.07.2014, Rol 2495-2013; STC 31.07.2014, Rol 2501-2013).

Una mirada atenta de los recursos de inaplicabilidad contra el artículo 171 inciso 2.º C.S. debe llevar a interrogarse sobre los efectos que tal acción tendría en el proceso. La pretensión de los actores en sede de inaplicabilidad ha sido evitar que en el juicio rija el deber del tribunal respectivo de desecher la reclamación, de reunirse las condiciones que la misma disposición establece. Lógicamente, esta interpretación descansa en que, de no aplicarse dicha disposición, el tribunal podría ejercer un control diverso de la sanción impuesta, pudiendo no solo anularla, sino también rebajarla en su monto.

La pregunta que esta posición conlleva es si, en rigor, ella es la única admisible, o si otras interpretaciones pueden afirmarse de la disposición referida. No es difícil apreciar que una lectura distinta del artículo 171 inciso

Entre otras, véase SCS de 08.10.2019, Rol 19118-2018, cons. 13.º: “Que de los antecedentes relacionados en lo que precede aparece con nitidez que en la especie no quedó establecida la concurrencia de vicio de ilegalidad alguno o, lo que es lo mismo, de ellos se desprende que no existen antecedentes de ninguna clase que demuestren la existencia de un proceder ilegal por parte de la autoridad reclamada, y considerando, además, la naturaleza de la acción intentada en autos, que corresponde a una reclamación de ilegalidad, en cuya virtud al tribunal sólo cabe examinar la eventual concurrencia de las infracciones de esta clase denunciadas por la actora, sin que le esté permitido efectuar consideraciones de mérito en torno a los extremos de la sanción aplicada por la autoridad administrativa, forzoso es concluir que los falladores de segundo grado no han podido modificar el monto de la sanción impuesta”.

37 Esta disposición ha estado sujeta a diferentes interpretaciones, como se observa de la jurisprudencia constitucional. El Tribunal Constitucional ha conocido de recursos de inaplicabilidad en contra del artículo 171 inciso 2.º C.S. Aunque no ha declarado su inaplicabilidad, ello se ha debido a un reiterado empate de votos. En estas ocasiones, por un lado, se ha sostenido que dicha disposición no impediría rebajar las multas y, por otra parte, se ha afirmado lo contrario (SSTC de 31.07.2014, Rol 2495-2013, y de 31.07.2014, Rol 2501-2013). La interpretación del Tribunal Constitucional y de los tribunales superiores de justicia no parece entonces conciliable. Se interpreta el artículo 171 inciso 2.º C.S. sin atender a la lectura que hace la otra sede. Si los tribunales superiores de justicia sostienen que esta disposición limitaría el control judicial, el Tribunal Constitucional debiera reconsiderar su constitucionalidad. Y si, a la inversa, este afirma que no hay limitación, es razonable que dicha posición se plasme en la jurisprudencia de aquellos.

2.º C.S. puede sostenerse en relación con la naturaleza de la acción que esta disposición consagra. Aunque la jurisprudencia haya interpretado que esta regla solo establece una acción de nulidad, se trata de una lectura asociada a su encabezado (al establecer el deber de desechar la demanda de no verificarse ciertas exigencias), que interpreta de manera particular tal expresión.

Al margen de la referencia al examen que la “sanción aplicada es la que corresponde a la infracción cometida” (la que, como en su oportunidad sostuvo la Corte Suprema, supone otorgar facultades al tribunal para modificar aquellas sanciones desproporcionadas<sup>38</sup>), puede considerarse que, en rigor, el artículo 171 inciso 2.º C.S. no se pronuncia expresamente sobre la facultad de los tribunales de acoger la pretensión de los demandantes (en términos de habilitar al tribunal para pronunciar la mera anulación de la sanción administrativa, o bien su modificación, frente a multas desproporcionadas).

Esta problemática no es nueva en el derecho administrativo chileno. Frente al ejercicio de recursos contenciosos en contra de la Administración, ella está presente en otras acciones, como el recurso de amparo económico, que omite referencia sobre la competencia de la Corte de Apelaciones de acoger la reclamación<sup>39</sup>. Aunque se interprete que esto no afecta a la declaración de nulidad, tal efecto es limitado en materia sancionadora. La anulación irrestricta no solo impide una protección adecuada del interés particular del infractor, sino también limita el interés público detrás de la aplicación de sanciones.

En efecto, si los tribunales rechazan rebajar multas ante la ilegalidad de una sanción, podría esta anularse, pese a la levedad del vicio de que adolece. Tal es el resultado del carácter interno de este vicio de ilegalidad, unido a la interpretación que la doctrina ha sostenido del artículo 13 inciso 2.º de la Ley 19.880, que no admite tolerancia ante los vicios de fondo del acto administrativo<sup>40</sup>, como ocurre frente a sanciones sanitarias ponderadas de manera errónea (pese a respetar el máximo legal). Llevado al extremo, esto limitaría ampliamente la aplicación de dichas sanciones y, con ello, la protección sanitaria.

En parte, ello justifica que detrás de toda competencia de la Administración para sancionar infracciones exista también una competencia judicial para modificarlas. A diferencia de lo que se ha sostenido, esta competencia

38 Véase SCS de 25.06.2015, Rol 1534-2015, cit.

39 ALVEAR, J. *La jurisprudencia del amparo económico los tres grandes déficits de la última década*. En *Revista Estudios Constitucionales*. Vol. 11, n.º 1, 2013, 184 ss.

40 VERGARA, A. *Vicios de procedimiento o de forma que no afectan la validez del acto administrativo*, cit., 276.



no requiere de un texto legal expreso, pues es inherente a la facultad constitucional de resolver dichas causas (art. 76 de la Constitución), respondiendo así a la exigencia de un recurso efectivo en materia sancionadora<sup>41</sup>. Si ello es así, la nulidad de la sanción solo procederá si la Administración incurre en un vicio de ilegalidad distinto a la desproporcionalidad entre una infracción y su multa.

Así entendido, los tribunales en Chile no tendrían una facultad excepcional de modificar las sanciones administrativas, admisible si una disposición legal lo hubiere dispuesto. Al contrario, dicha facultad sería siempre operativa, al consagrarse por la Constitución a favor del control de legalidad. La limitación de esta interpretación aparece únicamente asociada al carácter discrecional que supondrían tales sanciones. Como se ha visto, esta interpretación ha sido cuestionada por la doctrina<sup>42</sup>, al limitar considerablemente las facultades de los tribunales, lo que también se verifica con relación a su examen.

## 2.2. La limitación al examen de los tribunales

Una segunda restricción al control jurisdiccional de sanciones administrativas en el derecho chileno no se relaciona con la naturaleza del recurso contencioso que el particular podría ejercer en contra de la Administración ante su imposición (y, por consiguiente, con las facultades judiciales que se asocian a tales acciones), sino con la extensión del examen de legalidad que debe realizar un tribunal en el control de las multas. En jurisprudencia, este examen se asocia al control que “la sanción aplicada es la que corresponde a la infracción cometida”, conforme al artículo 171 inciso 2.º C.S.

En efecto, la interpretación de una acción de nulidad sería discutible, pero menos limitativa, si los tribunales chilenos interpretaran que el Código Sanitario permite sancionar la desproporción, a través de la anulación de las multas excesivas. Lejos de ello, la jurisprudencia ha sostenido una interpretación que en rigor impide esta lectura. La competencia de anulación solo procedería si la Administración impone una sanción que excede el máximo legal de mil unidades tributarias mensuales (o de dos mil unidades tributarias mensuales, en caso de reincidencia) previsto por el artículo 174 C.S.

Esta opción supone una interpretación mínima del examen de legalidad de los tribunales, conforme al artículo 171 inciso 2.º C.S. No obstante, puede encontrarse en múltiples sentencias de la Corte Suprema que recuerdan,

41 JARA, J. *La revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas y la garantía del recurso de plena jurisdicción*, cit., 59 ss.

42 Véase *supra*.

reiteradamente, que toda referencia “al examen del monto de la multa se relaciona con el establecimiento de que el *quantum* fijado por la autoridad se encuentre dentro del mínimo y máximo previsto en la ley, que conforme con lo dispuesto en el artículo 174 C.S., fluctúa entre un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales”<sup>43</sup>.

Una posición en este sentido permite interrogarse acerca de la real aplicación del principio de proporcionalidad al control jurisdiccional de las sanciones administrativas en Chile. Como se ha señalado, el Tribunal Constitucional y los tribunales superiores de justicia han aceptado, sin ambivalencias, el trasvase de los principios penales en el ámbito sancionador. La proporcionalidad constituye, por cierto, uno de dichos principios, separándose conceptualmente de la mera verificación de la legalidad del actuar de la Administración, impuesto en este ámbito a partir de los principios de tipicidad y de taxatividad.

La consecuencia de interpretar que el examen de la legalidad por parte de los tribunales de justicia, frente a la aplicación de multas administrativas, debe limitarse a verificar si la Administración ha concretado dicha aplicación bajo el monto máximo legal previsto, poco o nada contribuye al control de proporcionalidad de las sanciones administrativas. En rigor, este examen se satisface por aplicación del principio de legalidad general (impuesto por los arts. 6 y 7 de la Constitución) y de los principios de reserva legal, tipicidad y taxatividad, ya señalados (conforme al art. 19 n.º 3 de incs. 8.º y 9.º de la Constitución).

Parece evidente entonces que el resultado de esta interpretación del artículo 171 inciso 2.º C.S. ha sido abandonar el control de proporcionalidad de las sanciones administrativas (aplicando únicamente el principio de legalidad). En efecto, el principio de proporcionalidad no opera fuera de los márgenes legales que la Administración posee para aplicar sanciones pecuniarias (caso en el cual deberá ser anulada por la infracción que supone el vicio de objeto del acto sancionador), sino dentro de ellos, verificando la forma como la Administración concreta su margen de apreciación ante la entidad de la infracción.

Al igual que frente a la calificación de la acción de nulidad, la pregunta que esta posición conlleva es si, en rigor, ella es la única admisible. Aunque su causa aparezca asociada a una referencia en particular del artículo 171 inciso 2.º C.S. (“si la sanción aplicada es la que corresponde a la infracción cometida”), lo cierto es que ella se inserta en una disposición más extensa, que comprende otras dos referencias diversas (por un lado, que “los hechos

43 scs de 14.05.2016, Rol 12641-2018.

que hayan motivado la sanción se encuentren comprobados en el sumario sanitario de acuerdo a las normas del presente Código”, y, por el otro, que “tales hechos constituyen efectivamente una infracción a las leyes o reglamentos sanitarios”).

La efectividad de esta disposición, en el control jurisdiccional de las sanciones administrativas, debe enmarcarse en un contexto más amplio sobre las disposiciones aplicables. Contrario a lo que podría pensarse, el examen de legalidad de los actos administrativos en el derecho chileno no se condiciona por la consagración de una disposición legal específica. Sus bases se establecen, por el contrario, en disposiciones constitucionales. Es particularmente el caso del artículo 7 de la Constitución, cuyo contenido es aplicable a cualquier reclamación contenciosa, incluidas las multas en el ámbito sanitario.

Aunque la doctrina chilena ha debatido tradicionalmente sobre el alcance del artículo 7 de la Constitución frente al control jurisdiccional de los actos administrativos<sup>44</sup>, ella afirma hoy que sus incisos 1º y 2º comprenden la generalidad de los vicios de ilegalidad en que la Administración puede incurrir en la adopción de actos<sup>45</sup>. Siguiendo una nomenclatura comparada, la jurisprudencia clasifica tales vicios según la naturaleza de la legalidad. El vicio podrá ser interno, de afectar el motivo, objeto y fin del acto, o podrá ser externo, de relacionarse con la competencia administrativa o la forma general del acto<sup>46</sup>.

Si se considera que todos estos vicios pueden ser siempre verificados por los tribunales (y que algunos autores sostienen el deber de hacerlo, si ellos aparecen de manifiesto en el acto<sup>47</sup>), deberá preguntarse cuál es la eficacia que tendría el artículo 171 inciso 2º C.S. respecto del control general de todo acto administrativo. Al ser una disposición legal, es claro que ella no puede limitar a la Constitución. ¿Se restringiría entonces únicamente a reiterar la verificación de algunos de estos vicios (cuyo deber de verificación no es legal, sino constitucional) o innovaría en aspectos no previstos por la Constitución?

44 BERMÚDEZ, J. *Estado actual del control de legalidad de los actos administrativos*, cit., 103 ss.

45 VALDIVIA, J. *Manual de derecho administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, 240; BOCKSANG, G. *La ampliación de las causales de nulidad de derecho público por la Corte Suprema*. En *Anuario de Jurisprudencia: una mirada desde la perspectiva de las políticas públicas*. Santiago: Libertad y Desarrollo, 2012, 299 ss.

46 *Ibíd.*

47 Con relación al artículo 1683 C.C. Véase SOTO, E. *La nulidad de derecho público referido a los actos de la Administración*. En *Revista de Derecho*, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. N.º 14, 1992-1993, 423.

La lectura sistemática de las disposiciones aplicables al control jurisdiccional de las sanciones administrativas, en el ámbito sanitario, favorece ciertamente esta segunda interpretación. Aunque el legislador chileno no pueda limitar la enumeración de los vicios comprendidos en el examen de la legalidad de los actos administrativos, impuesto por la Constitución, bien puede innovar en aspectos no previstos expresamente en su artículo 7 incisos 1.º y 2.º, hoy en día asociados a la integración de los vicios de ilegalidad de forma y de fondo, que habiliten para agravar el control. Ello es lo que sucede en el ámbito sanitario.

Contrario a lo sostenido, el artículo 171 inciso 2.º C.S. consagra la competencia del tribunal para verificar tres errores en los motivos de hecho invocados por la Administración<sup>48</sup>. Conforme a este,

[e]l tribunal desechará la reclamación si los hechos que hayan motivado la sanción se encuentren comprobados en el sumario sanitario de acuerdo a las normas del presente Código [error de exactitud material], si tales hechos constituyen efectivamente una infracción a las leyes o reglamentos sanitarios [error de calificación] y si la sanción aplicada es la que corresponde a la infracción cometida [error de adecuación]<sup>49</sup>.

Una enumeración en este sentido no suele ser expresa en derecho administrativo y, al revés de lo que se ha sostenido, no tiene por efecto reducir el control jurisdiccional, sino agravarlo. El tribunal no deberá limitarse a constatar la existencia de los vicios tradicionalmente afirmados por la jurisprudencia en el control del acto administrativo, a saber: la incompetencia, el vicio de procedimiento, la desviación de poder y la violación de ley<sup>50</sup>, que comprende la

48 Debe recordarse que, en tanto acto administrativo, la sanción administrativa debe expresar tales motivos. Conforme al artículo 11 inciso 2.º de la Ley 19.880: “Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos”.

49 Acerca de la distinción de errores de hecho de la Administración véase PIERRY, *El control de la discrecionalidad administrativa*, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, n.º 8, 1984, 177: “El error de hecho o el control de los motivos de hecho de una decisión administrativa puede revestir tres formas: control de la exactitud material de los hechos, control de la calificación jurídica de los hechos y apreciación de los hechos”. La noción de adecuación, para estos efectos, sin embargo, es más apropiada que la de apreciación. PETIT, J. y FRIER, P-L. *Droit administratif*. 10.ª ed. París: LGDJ, 2015-2016, 561.

50 BOCKSANG, G. *La ampliación de las causales de nulidad de derecho público por la Corte Suprema*, cit., 299 ss.

generalidad de los errores en los motivos<sup>51</sup>. Deberá también integrar el error de adecuación, que supone un control más estricto que otros errores de hecho.

Al consagrar el error de adecuación (sin requerir un carácter manifiesto) se habilita para que el tribunal aprecie las circunstancias que debió apreciar en su oportunidad la Administración. Frente a la aplicación de una sanción administrativa, estas circunstancias serán necesariamente asociadas a la infracción que originó su aplicación. Así entendido, si el artículo 171 inciso 2.º C.S. no existiera, bastaría con aplicar el artículo 7 de la Constitución, que permite integrar la generalidad de los vicios de ilegalidad. Debido a que dicha disposición existe, se le impone al tribunal agravar el control de los motivos de hecho.

La pregunta que ello supondrá es el efecto que tendría la aplicación desproporcionada de una sanción pecuniaria por la Administración, si dicha desproporción respeta los márgenes legales del artículo 174 C.S. Y, en particular, si ella solo podrá ser anulada por el tribunal, o bien podrá ser también modificada. Hasta ahora, el encabezado de esta disposición (que le impone al tribunal el deber de desechar la demanda en el caso de no verificar alguno de los errores de hecho referidos) llevaría a interpretar que la ilegalidad supondrá una nulidad (sin habilitar la modificación del acto).

Sin embargo, llegados a esta parte, solo cabe concluir que el deber de desechar la demanda en caso de no verificarse las circunstancias del artículo 171 inciso 2.º C.S. no es asimilable a una limitación sustantiva del control, ni tampoco adjetiva, con relación a las clases de acciones que pueden interponerse contra sanciones sanitarias. Antes bien, tal referencia debe interpretarse en el sentido opuesto, de acoger la reclamación, si el actor acredita, entre otros, un error de adecuación (que podrá suponer una multa en general excesiva frente a la infracción), debiendo modificarse tal sanción, si esta fuera su pretensión.

## CONCLUSIONES

Las sanciones administrativas sanitarias en Chile son objeto de un recurso contencioso administrativo especial, según el cual “El tribunal desechará la reclamación si los hechos que hayan motivado la sanción se encuentren comprobados en el sumario sanitario de acuerdo a las normas del presente Código, si tales hechos constituyen efectivamente una infracción a las leyes o reglamentos sanitarios y si la sanción aplicada es la que corresponde a la

51 *Ibíd.*

infracción cometida” (art. 171 inc. 2.º C.S.). Aunque no se haya declarado su inaplicabilidad, esta norma ha limitado el control judicial de las multas.

Las limitaciones al control judicial han sido procesales y sustantivas. La limitación procesal asimila este recurso a una acción de nulidad, descartando la consagración de un recurso de plena jurisdicción que, a diferencia de aquella, no solo faculta al tribunal para dejar sin efecto el acto, sino también para modificarlo. La limitación material se relacionaría con ello. Los tribunales rechazan anular la multa, si ella respeta el máximo legal. Al razonar así, el tribunal no controla la proporcionalidad de las multas impuestas, sino solo su legalidad, por la violación de ley que originaría el exceso.

Esto tiene importancia ante cualquier sanción administrativa. Sin embargo, frente a multas su importancia se acrecienta. En Chile, las sanciones pecuniaras en este ámbito no son objeto de una disposición específica en el Código del ramo. Por ello, se sancionan con la multa general del artículo 174 C.S., que faculta a la Administración para graduar la aplicación de sanciones entre un décimo y mil unidades tributarias mensuales (pudiendo duplicarse ante la reincidencia). En nuestro país esta disposición no ha sido objeto de reglamentación general, que gradúe los montos o precise criterios de aplicación.

El casuismo en la imposición de sanciones de naturaleza pecuniaria puede afectar a principios específicos en materia sancionadora, como los principios de tipicidad y taxatividad. Sin embargo, también puede suponer la vulneración de otros principios generales, como la igualdad ante la ley. Esto debe llevar a reinterpretar el recurso contencioso aplicable. En particular en vista de la oración final del artículo 171 inciso 2.º C.S. que, a diferencia de lo que se sostiene, no consagra una limitación de las facultades de los tribunales o del examen de legalidad sino, al contrario, una habilitación al tribunal.

En efecto, el artículo 171 inciso 2.º C.S. consagra el deber judicial de verificar “si la sanción aplicada es la que corresponde a la infracción cometida”. Frente a sanciones, la verificación de un error de adecuación es impropio de un recurso de nulidad, pues impone juzgar la proporcionalidad de su imposición. Al hacerlo, otorga al juez una plena jurisdicción para graduarlas (y no solo para anular aquellas que exceden el máximo). Una lectura en tal sentido permite velar por la seguridad individual frente a sanciones excesivas y, paralelamente, garantizar también la seguridad institucional, ante otras insuficientes.

## REFERENCIAS

ALVEAR, J. *La jurisprudencia del amparo económico los tres grandes déficits de la última década*. En *Revista Estudios Constitucionales*. Vol. 11, n.º 1, 2013.

- ARROYO, L. *Ponderación, proporcionalidad y derecho administrativo*. En *Indret*. N.º 2, 2009.
- AUCOC, L. *Conférences sur l'administration et le droit administratif*. T. 1, París: Dunod, 1869.
- BARNES, J. *Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario*. En *Revista de Administración Pública*. N.º 135, 1994.
- BERMÚDEZ, J. *Estado actual del control de legalidad de los actos administrativos: ¿qué queda de la nulidad de derecho público?* En *Revista de Derecho (Valdivia)*. Vol. 23, n.º 1, 2010.
- BERMÚDEZ, J. *Derecho administrativo general*. 3.ª ed. Santiago: Legal Publishing, 2014.
- BOCKSANG, G. *La ampliación de las causales de nulidad de derecho público por la Corte Suprema*. En *Anuario de Jurisprudencia: una mirada desde la perspectiva de las políticas públicas*. Santiago: Libertad y Desarrollo, 2012.
- BRUNESSEN, B. *La proportionnalité*. En *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*. París: Dalloz, 2010.
- CALMES, S. *Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français*. París: Dalloz, 2001.
- DALIL, B. *Le droit administratif face au principe de la sécurité juridique*. Tesis doctoral, Universidad de París X, 2015.
- ENTEICHE, N. *La excepcional autotutela ejecutiva de los actos administrativos en Chile*. En *Revista de Derecho (Coquimbo)*. Vol. 21, n.º 2.
- FERRADA, J. *La clasificación de los recursos o acciones contencioso-administrativas en el derecho administrativo chileno: la influencia de la doctrina francesa en nuestro derecho y su aplicación jurisprudencial*. En *Doctrina y enseñanza del derecho administrativo chileno. Estudios en homenaje a Pedro Pierry Arrau*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2016.
- FLORES, J. *Función fiscalizadora: la acreditación de infracciones sanitarias*. En *Revista de Derecho Administrativo Económico*. N.º 20, 2015.
- GÓMEZ, R. *Discrecionalidad y potestades sancionadoras de la Administración*. En *Ius et Praxis*. Vol. 26, n.º 2, 2020.
- HARRIS, P. *La identificación de la acción de plena jurisdicción en el contencioso administrativo. Perspectivas doctrinarias y jurisprudenciales*. En *Revista de Derecho Público*. N.º 93, 2020.
- HUMERES, N. *Perspectivas sobre la potestad reglamentaria y la nulidad de las normas administrativas*. En *Revista de Derecho (Concepción)*. Vol. 85, n.º 242.
- JARA, J. *La revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas y la garantía del recurso de plena jurisdicción*. En *Revista de Derecho Público*. N.º 89, 2018.
- KALFLECHE, G. *Le contrôle de proportionnalité exercé par les juridictions administratives*. En *Petites affiches*. N.º 46, 2009.

- LAFERRIÈRE, É. *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. T. 1. París: Berger-Levrault et Cie, 1887.
- LEWIS, S. *La regla 'solve et repete' en Chile*. En *Estudios Constitucionales*. Año 12, n.º 2, 2014.
- MAULIN, É. *La théorie de l'État de Carré de Malberg*. París: Presses Universitaires de France, 2003.
- MILLARD, E. *L'état de droit, ideologie contemporaine de la democratie*. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Vol. 37, n.º 109, 2004.
- PANTOJA, R. *El artículo 38, inciso 2, de la Constitución Política de la República*. En *Doctrinas esenciales—Derecho constitucional*. Santiago: Jurídica de Chile, 2010.
- PETIT, J. y FRIER, P-L. *Droit administratif*. 10.<sup>a</sup> ed. París: LGDJ, 2015-2016.
- PIERRY, P. *El recurso de protección y lo contencioso administrativo*. En *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. N.º 1, 1977.
- PIERRY, P. *El control de la discrecionalidad administrativa*. En *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. N.º 8, 1984.
- PLUMER, M-C. *Los tribunales ambientales, se completa la reforma a la institucionalidad ambiental*. En *Anuario de Derecho Público*, Universidad Diego Portales. N.º 1, 2013.
- ROMERO, A. *Unos problemas del derecho al recurso en el contencioso ambiental*. En *Cuadernos de Extensión Jurídica de la Universidad de los Andes*. Vol. 28, 2016.
- SOTO, E. *En la forma que prescriba la ley: notas sobre prácticas legislativas inconstitucionales*. En *Revista Chilena de Derecho*. N.º 2-3, 1993.
- Soto, E. *La nulidad de derecho público referido a los actos de la Administración*. En *Revista de Derecho*, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. N.º 14, 1992-1993.
- VALDIVIA, J. *Contenido y efectos de las sentencias de los tribunales ambientales*. En *La nueva justicia ambiental*. Santiago: Legal Publishing, 2015.
- VALDIVIA, J. *Manual de derecho administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.
- VERGARA, A. *Derecho administrativo: identidad y transformaciones*. Santiago: Universidad Católica, 2018.
- VERGARA, A. *Vicios de procedimiento o de forma que no afectan la validez del acto administrativo: las formalidades no esenciales*. En *La nulidad de los actos administrativos en el derecho chileno*. Santiago: Thomson Reuters, 2013.