MANUAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

PARTE GENERAL

SEGUNDA EDICIÓN REVISADA,
AUMENTADA Y ACTUALIZADA

CRISTÓBAL SALVADOR OSORIO VARGAS

THOMSON REUTERS

"9.- Que en relación a la ley N° 19. 628, el Máximo Tribunal ha señalado que de 'la historia fidedigna de la ley en cuestión es posible desprender de varios de sus pasajes, ya sea de la moción del proyecto original, sus modificaciones y/o discusión en sala, que dicho cuerpo legal se encuentra orientado a la protección de datos personales, entendiendo la noción personal como perteneciente o relativa a la persona natural' (Corte Suprema, 3.04.2012, rol N° 1661-2012).

Esta Corte de Apelaciones ha sostenido al respecto que 'de lo establecido en las disposiciones legales citadas, aparece que la ley regulatoria de protección de datos de carácter personal se ha establecido en el marco de la garantía constitucional sobre protección a la vida privada, que es propia de las personas naturales, haciéndola inaplicable a las personas jurídicas' (Sentencia de 9.11.2010, rol N° 466-2010).

En doctrina el autor Pedro Anguita Ramírez indica que quedan excluidos de la protección que confiere la ley N° 19.628 'los datos pertenecientes a personas jurídicas' y que dicha ley entiende únicamente como datos personales 'aquellos vinculados únicamente a las personas naturales, excluyendo los pertenecientes a las personas jurídicas' (En La Protección de Datos Personales y el Derecho a la Vida Privada. Régimen Jurídico, Jurisprudencia y Derecho Comparado. Editorial Jurídica de Chile. 2007. Páginas 294 y 295)[284]".

B. Principios especiales del procedimiento administrativo sancionador

En el presente apartado se analizarán los principios que hemos denominados especiales del procedimiento administrativo sancionador. Dicha denominación es sólo con efectos metodológicos y de análisis. En efecto, esta clasificación se funda principalmente en la distinción de principios reconocidos expresamente en la LBPA y aquellos que se pueden extraer de diversos cuerpos normativos, incluyendo la LBPA, y que son aplicables al procedimiento administrativo sancionador, pero también podrían estar en los llamados principios aplicables a la sanción administrativa.

De ahí que muchos de los principios analizados, por ejemplo, principio de legalidad, congruencia y debido proceso, son principios o garantías de

[284] Sentencia de la Iltma. Corte de Apelaciones, rol N° 447-2012. Confirmada por sentencia de la Excma. Corte Suprema, rol N° 4511-2012.

aplicación general de los procedimientos administrativos. En cambio, otros principios, tales como presunción de inocencia, incentivos al cumplimiento o no autoincriminación, son principios o garantías especiales aplicables al derecho administrativo sancionador.

De este modo, y conforme a lo señalado, en el presente apartado analizaremos principios aplicables al procedimiento administrativo sancionador o los actos administrativos emitidos en su sustanciación diversos a los reconocidos expresamente en la LBPA.

I. Principio de juridicidad

1. Concepto

Como hemos señalado anteriormente, el principio de legalidad y/o juridicidad en el ordenamiento jurídico administrativo sancionador es aplicable con diversas finalidades y objetivos. Así, en un primer término, el principio de legalidad puede aplicarse como un símil del principio de legalidad penal, limitando la aplicación de sanciones administrativas en su faz sustantiva, cuestión que revisamos en el primer capítulo de este libro. En segundo término, es posible que lo analicemos como principio básico del derecho público administrativo, como límite de las actuaciones públicas y como generador de los elementos que constituyen los actos administrativos. Lo segundo lo examinaremos en el presente aparatado.

Así, el derecho público chileno descansa en la premisa básica del principio de juridicidad y legalidad. El referido principio exige e impone a los órganos estatales que todas sus actuaciones se ciñan estrictamente a lo dispuesto en la Constitución, las leyes, los reglamentos, los decretos supremos, los decretos con fuerza de ley, las normas técnicas y toda instrucción, circular u otro acto administrativo, dictado conforme al ordenamiento jurídico[285].

[285] Dictamen N° 28.268/1966. Respecto a lo señalado anteriormente, cabe destacar un dictamen de la Contraloría General de la República en el año 1966, que es coherente con las finalidades indicadas del principio de legalidad: "Nuestro sistema jurídico institucional descansa en una premisa básica de derecho público, la legalidad. El gobierno republicano y democrático representativo proviene de la soberanía, radicada en la nación, cuyo ejercicio esta delega en las autoridades previstas en la Constitución. De ahí que ni las personas, ni grupos de ellas, pueden

Considerando la extensión del principio, algunos han preferido llamarle principio de juridicidad o principio de sumisión de la administración al derecho[286], al excluir la terminología –legalidad– la Constitución, los tratados internacionales, los decretos supremos, los decretos con fuerza de ley y todos aquellos actos administrativos que imponen obligaciones a la autoridad pública de carácter infralegal o supralegal.

En el ordenamiento jurídico nacional, el principio de legalidad o juridicidad se encuentra reconocido en los artículos 6° y 7° de la Constitución y el artículo 2° de la LOCBGAE que establecen los principios de legalidad, supremacía constitucional y juridicidad. Al respecto, la Contraloría General de la República ha señalado:

"De esta forma, y teniendo en consideración que acorde con el principio de legalidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, el que es reiterado en términos similares en el artículo 2°, de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, los órganos que la integran –como sucede con las municipalidades–, deben someter su acción a la Constitución y a las leyes, actúan válidamente dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley, y no tienen más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico, es oportuno concluir que la negativa del aludido municipio en orden a otorgar el certificado de deslindes requerido por el peticionario, se ajustó a derecho[287]".

"El inciso primero del artículo 6° de la Constitución Política de la República establece que los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República. Luego su artículo 7° previene que los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley. El inciso segundo de ese precepto agrega que ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias,

usar el nombre o su representación, arrogarse sus derechos ni hacer peticiones en su nombre, como lo dispone la Constitución".

[286] CARMONA, Carlos (2005), pp. 1 y ss.

[287] Dictamen N° 39.258/2005.

otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Como puede advertirse, el principio de legalidad de la actuación pública se encuentra recogido en la Carta Fundamental y supone que todas las autoridades y funcionarios del Estado deben someterse al ordenamiento jurídico en el ejercicio de sus funciones[288]".

En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional, en sentencia sobre el requerimiento de diputados respecto del proyecto de ley que deroga el inciso cuarto del artículo 10 de la Ley N° 18.401, sobre Capitalización de Dividendos en los Bancos con Obligación Subordinada, señaló que los artículos 5°, 6° y 7° de la Constitución consagran la existencia de un Estado de Derecho:

"Sexagesimoséptimo.- Que, asimismo, la Constitución Política consagra la existencia de un Estado de Derecho. Basta tener presente en tal sentido, por citar sólo algunas disposiciones, lo que disponen los artículos 5°, 6° y 7°, que forman parte de las Bases de la Institucionalidad. Se ha considerado que, entre los elementos propios de un Estado de Derecho, se encuentran la seguridad jurídica, la certeza del derecho y la protección de la confianza de quienes desarrollan su actividad con sujeción a sus principios y normas positivas. Esto implica que toda persona ha de poder confiar en que su comportamiento, si se sujeta al derecho vigente, será reconocido por el ordenamiento jurídico, produciéndose todos los efectos legalmente vinculados a los actos realizados. Esa confianza se ve naturalmente disminuida si el legislador, con posterioridad, le atribuye a dichos actos consecuencias jurídicas que son más desfavorables que aquéllas con las cuales quién los realizó en el pasado podía contar al adoptar sus decisiones. Se desprende de lo anterior, que tal como se ha reconocido en el Derecho Comparado, en principio y sin perjuicio de la o las excepciones que el propio ordenamiento constitucional contempla, la retroactividad de una ley atenta en contra de los valores antes mencionados, que son esenciales en un Estado de Derecho como el que establece nuestra Constitución[289]".

[288] Dictamen N° 78.615/2016.

[289] STC N° 207.

Un adecuado análisis de los aspectos históricos del principio de legalidad y juridicidad se encuentra en la obra del destacado profesor de derecho administrativo don Rolando Pantoja Bauza, que señala que el principio de legalidad es un antecedente inmediato del Estado de Derecho, y, por ende, de la sujeción de la autoridad pública al ordenamiento jurídico administrativo positivo, sólo pudiendo hacer la autoridad administrativa aquello que la Constitución o la ley le autoriza, en tanto el Estado de Derecho dispone de un sistema de competencias regladas, tasadas y específicas. En este sentido, el profesor Pantoja señala:

> "El principio de la legalidad fue la idea rectora que orientó al Estado moderno constitucional, nacido a fines del siglo XVIII de la filosofía política proclamada pro las Revoluciones norteamericana y francesa. Es, en sí mismo considerado, la expresión fundamental de la sociedad moderna y constituye el antecedente inmediato del Estado de derecho en su concepción contemporánea.
>
> Consiste, en la sumisión de los órganos y funcionarios de las organizaciones administrativas en su composición formal y de las personas que integran esos complejos estructurales en sus actuaciones de hecho y de derecho, a la ley, y por extensión, ha dicho la doctrina, a todo el ordenamiento jurídico positivo, por estimar, precisamente, que en esa sujeción al orden jurídico legítimante constituido está la afirmación de los valores culturales propios de la sociedad que se trata y que compete a la Administración del Estado garantizar y realizar, conforme al querer social expresado en ese ordenamiento y no según el personal arbitrario de los funcionarios que la componen[290]".

El principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador tiene efectos respecto a la sanción y el procedimiento. En efecto, la sanción administrativa deberá cumplir con el principio de reserva de ley o el mandato de tipicidad. En cambio, en relación al procedimiento establece diversas condiciones que deben cumplir los actos administrativos emanados durante su sustanciación o los requisitos que deben cumplir las autoridades administrativas, para dictarlos. De ahí la importancia de su estudio como

[290] PANTOJA, Rolando (1987), p. 34. Asimismo, ver SILVA CIMMA, Enrique (1994), pp. 34 y ss., y MORAGA, Claudio, (2008), pp. 300 y ss.

un principio especial del procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de su aplicación general.

Así, la jurisprudencia en el "Caso Entel PCS Telecomunicaciones S.A. con Superintendencia de Electricidad y Combustibles", señaló:

> "Cuarto: Que previo a entrar al fondo del asunto, conviene dejar asentado que, por ilegalidad, debemos entender que una actuación realizada por los órganos estatales se ha realizado contraviniendo el ordenamiento jurídico, es decir, que el acto administrativo no se encuentre ajustado al sistema normativo. Es por ello que, en el ámbito administrativo sancionador, el principio de legalidad implica que la potestad sancionadora de la Administración Pública se ejerza cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo que prescriben los demás principios que rigen su ejercicio[291]".

En los próximos apartados estudiaremos los elementos que componen el principio de juridicidad y cómo éstos son exigibles a los actos administrativos del procedimiento administrativo sancionador.

2. Antecedentes normativos

En el ordenamiento jurídico nacional, el principio de legalidad y/o juridicidad se encuentra reconocido en los artículos 6°, 7° y 8° de la Constitución y el artículo 2° de la LBGAE, que establecen los principios de legalidad, supremacía constitucional y juridicidad[292].

[291] Sentencia de la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago, rol N° 4903-2016. Confirmada por sentencia de la Excma. Corte Suprema, rol N° 94869-2016.

[292] "De esta forma, y teniendo en consideración que acorde con el principio de legalidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, el que es reiterado en términos similares en el artículo 2°, de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, los órganos que la integran –como sucede con las municipalidades–, deben someter su acción a la Constitución y a las leyes, actúan válidamente dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley, y no tienen más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico, es oportuno concluir que la negativa del aludido municipio en orden a otorgar el certificado de deslindes requerido por el peticionario, se ajustó a derecho". Dictamen N° 39.258/2005.

3. Fundamento

El principio tiene por objeto diversas materias, que no sólo ratifican la sujeción a la ley. En primer término, el principio de legalidad tiene por finalidad la mantención del estado de derecho, entendido este, como el conjunto de principios y procedimientos que garantizan la libertad individual y la participación en la vida política[293]. En este sentido, la doctrina ha señalado:

> "[...] la actuación de un Órgano Ejecutivo que cuenta con importantes atribuciones y facultades, las cuales, traducidas a la vigencia de un Estado de Derecho, requieren necesariamente la sujeción integral a Derecho en cuanto a su existir y obrar. Es lo que se denomina principio de legalidad o juridicidad[294]".

En segundo término, el principio de legalidad garantiza la seguridad jurídica, buscando la creación de ámbitos de certeza, de saber a qué atenerse, eliminando el miedo y favoreciendo un clima de confianza en las relaciones sociales y relaciones entre los ciudadanos y el Estado[295]. En lo relativo a la seguridad jurídica, la doctrina ha señalado:

> "[...] el derecho, como provisión de ciertas conductas objetivas, públicamente señaladas mediante normas de cumplimiento obligatorio, produce una situación de conocimiento y confianza, tanto en la autoridad como en el súbdito[296]".

En definitiva, la seguridad jurídica es un principio general del derecho público que implica, en lo esencial, dos grandes aspectos: por una parte, la estabilidad razonable de las situaciones jurídicas, y, por otra, un acceso correcto al derecho[297].

[293] Cfr. BESSON, Waldemar y GOTTHARD, Jasper (1999), pp. 121 y ss.

[294] KAZOR, Kamel (1997), p. 92.

[295] PECES BARBA, Gregorio (1995), p. 246.

[296] MADARIAGA, Mónica (1966), p. 47.

[297] MODERNE, Franck (2005), p. 225.

En tercer lugar, el principio de legalidad y/ o juridicidad avala la interdicción de la arbitrariedad[298]. De este modo, los órganos de la Administración del Estado deberán actuar conforme a las atribuciones y competencias otorgadas, sin guiarse por el mero capricho o adoptando decisiones fundadas en arbitrariedades o sin considerar la finalidad de la actividad pública.

Asimismo, la legalidad asegura que cada órgano público actué dentro de las esferas de su competencia, existiendo mecanismos de frenos y contrapesos que comprometen el control de las actuaciones estatales.

Como señala el profesor Luis Cordero, de quien tengo el honor de haber sido alumno, la actuación de los organismos estatales está sometida al esencial principio de legalidad, el que supone el sometimiento completo a la ley y el Derecho. De este modo, la actuación de los órganos estatales es una actividad "típica", en el sentido de que ha de realizarse dentro de los límites y cumpliendo los deberes que las normas establecen[299]. Así, el gobierno ejerce dentro del marco constitucional las funciones de gobierno y administración; el Congreso Nacional, sus atribuciones legislativas, además de las otras que expresamente le determina el texto constitucional, como, asimismo, los tribunales de justicia ejercen jurisdicción con base a lo dispuesto en los artículos 76 y siguientes de la Carta Fundamental, dentro del ámbito de competencias expresamente fijado por la ley. Lo anterior impedirá el abuso y desviación de poder.

En cuarto lugar, el principio de legalidad se vincula al principio de legitimidad democrática, en tanto las leyes y las atribuciones otorgadas a la Administración provienen de la facultad legislativa del Congreso de la República, siendo el órgano donde radica la legitimidad democrática y la deliberación pluralista. Al respecto se ha señalado:

[298] La interdicción a la arbitrariedad ha sido vinculada a la igualdad ante la ley y el deber de fundar las decisión públicas. Ver STC N° 1732. Dictámenes N° 1.946/2014, N° 21.396/2014, 19436. Este último señaló: "En este contexto, la negativa a que esa disposición alude deberá ser motivada y fundada, ajustada a la regulación de la especie, a las atribuciones propias de los servicios públicos y a los principios de interdicción de la arbitrariedad y no discriminación, quedando siempre la posibilidad del interesado de recurrir en contra de dicha decisión conforme a los medios dispuestos por la ley".

[299] Cfr. CORDERO, Luis (2015), pp. 76 y ss.

"En el marco del Estado constitucional y democrático de derecho, es comúnmente aceptado que los actos del poder público se hallan gobernados por la ley. En ello reside una garantía radical de los individuos frente al Estado. Hay diversas proyecciones de este principio: legalidad general, que abarca todas los actos atribuibles al Estado (...) sólo la ley legitimada democráticamente constituye un factor de certeza para los ciudadanos[300]".

Lo examinado ha sido ratificado por la doctrina más destacada del siglo XIX del derecho constitucional chileno, que ha entendido que el principio de legalidad y juridicidad es la norma de clausura del derecho chileno, en tanto las autoridades son meros delegados de la nación:

"Si las autoridades que la Constitución establece son meros delegados de la nación, deben ajustarse en todo a las prescripciones que aquella determina. Si obras fuera de la órbita que ella les traza, se colocan en la misma situación del mandatario que procede infringiendo las instrucciones de su mandante. El mandante, en tal caso, no queda ligado por los actos del mandatario[301]".

Pero, posiblemente, el autor que mejor refleja el sentido y alcance de la plena juridicidad o legalidad de las actuaciones públicas es el profesor Carlos Carmona Santander, que examina los principios estudiados como mecanismos de habilitación y control de la actividad administrativa. En este sentido señala:

"Las personas jurídicas tienen un principio interno, que les es inherente, como sujetos creados por el derecho: es el llamado 'principio de legalidad', ya que son, existen y actúan en el campo del derecho, en la medida que el derecho las haya creado, las haya dotado de órganos de actuación y les haya conferido a tales órganos los poderes jurídicos para ello. Son lo que el derecho ha querido que sean, y pueden actuar sólo en la medida que hayan sudo previa y expresamente habilitados para ello, confiriéndoles poderes jurídicos necesarios, no teniendo más posibilidad de actuar que aquello para lo cual ha sido atribuido. De allí que las personas jurídicas no pueden hacer sino aquello que les está permitido[302]".

[300] GARCÍA, Sergio y MORALES, Julieta (2011), pp. 199-200.

[301] HUNEEUS, Jorge (1879), p. 10.

[302] CARMONA, Carlos (2005), p. 6.

"El artículo 7° de la Constitución consagra el principio de la juridicidad o de legalidad. Conforme a él, los órganos del Estado pueden actuar únicamente si les ha sido atribuido, para el caso concreto, la correspondiente facultad. La ausencia de disposición autorizatoria, hay que interpretarla en el sentido que el órgano respectivo no puede actuar por carecer de facultad. No se puede admitir ningún poder jurídico que no sea desarrollo de una atribución normativa precedente; los poderes jurídicos necesitan de una habilitación previa, de una prefiguración normativa.

De este modo, sus actos y sus disposiciones, han de 'someterse a Derecho', han de ser 'conformes' a Derecho. La disconformidad constituye 'infracción del ordenamiento jurídico' y les priva, actual o potencialmente de validez.

El principio de legalidad de los órganos del Estado opera, pues, en la forma de una cobertura legal de toda su actuación; sólo cuando cuenta con esa cobertura legal previa, su actuación es legítima.

La actividad jurídica desplegada por los órganos estatales debe estar fundada en potestades constitucionales, legales o reglamentarios preexistentes a la actuación misma, es decir, que previo a la actuación, deben estar habilitados o apoderados por el ordenamiento del correspondiente derecho o de la correspondiente facultad, atribución o potestad.

Mientras los particulares gozan de una originaria libertad de actuación personal, disminuida excepcionalmente por la vía de las prohibiciones y regulaciones jurídicas, los órganos estatales parten de la cláusula general de interdicción o prohibición de actuar, a menos que expresamente y con anterioridad a la actuación misma, hayan sido positiva y expresamente habilitados para ello[303]".

Lo anterior ha sido ratificado por el Tribunal Constitucional en sentencia sobre el requerimiento de inaplicabilidad presentado por Fernando Coloma Reyes y otros respecto del artículo 4° de la ley N° 18.549 y del artículo 29 de la ley N° 18.669, señalando:

"Que el aludido principio, conocido tradicionalmente bajo el nombre de 'principio de clausura del derecho público', supone que el ejercicio de las competencias de las autoridades públicas se realice de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y las leyes, de forma que se disminuya el riesgo

[303] CARMONA, Carlos (2009), p. 2.

de la extralimitación de funciones. Desde este punto de vista, cabe hablar, más propiamente, de principio de juridicidad, en la medida que asegura el sometimiento integral de las autoridades públicas al imperio del ordenamiento jurídico en su conjunto[304]";

Asimismo, el Tribunal Constitucional en sentencia sobre control de constitucionalidad respecto del proyecto de ley modificatorio de la Ley N° 19.913, que creó la Unidad de Análisis Financiero, fue enfático en señalar que el principio de supremacía constitucional y juridicidad es aplicable a todas las autoridades públicas. Así señaló:

"Que, en ese mismo orden de consideraciones, resulta preciso afirmar que el irrestricto respeto de los derechos fundamentales, en el marco de sus límites legítimos, constituye un imperativo derivado de la observancia del principio de supremacía constitucional que obliga a todos los órganos del Estado, según lo preceptuado en el artículo 6° inciso primero del Código Político. Este imperativo se extiende a este Tribunal, muy especialmente cuando ejerce la atribución que le confiere el artículo 93, en sus numerales 6 y 7 de la Carta Fundamental[305]";

Lo anterior es coherente con la fuerza normativa que singulariza a la Carta Fundamental, característica conforme a la cual ésta se irradia al ordenamiento jurídico entero y a cada una de las actuaciones de las autoridades. En este aspecto, el Tribunal Constitucional, en sentencia sobre requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de Pedro Fernández, señaló:

"Que lo explicado en el considerando precedente resulta coherente con la fuerza normativa que singulariza a la Carta Fundamental, característica conforme a la cual ésta se irradia al ordenamiento jurídico entero, al punto que ninguna de sus disposiciones puede quedar al margen de o en pugna con la supremacía que es propia de ella. En este sentido, pertinente es recordar la reflexión de autorizada doctrina, en uno de cuyos libros se lee que esa cualidad de la Ley Suprema:

'apareja necesariamente estar dotada de fuerza normativa para operar sin intermediación alguna, y obligación (para todos los operadores gubernamentales y

[304] STC N° 790.

[305] STC N° 521.

para los particulares en sus relaciones "inter privatos") de aplicarla, cumplirla, conferirle eficacia, no violarla –ni por acción ni por omisión–' Germán J. Bidart Campos: El Derecho de la Constitución y su Fuerza Normativa (Ediar, Buenos Aires, 1995) pp. 88-89[306]";

Por otro lado, la plena vigencia y exigibilidad a los órganos de la Administración del Estado, del principio de legalidad y juridicidad ha sido ratificada por la Corte Suprema en innumerables fallos donde escruta la aplicación del principio de juridicidad o legalidad de las actuaciones públicas. Al respecto, ha señalado:

"6°) Que uno de los principios de mayor trascendencia en el Derecho Público del que se ha dicho que constituye un supra principio, por cuanto de él derivan o nacen otros más específicos que reciben aplicación dentro de esa rama de las disciplinas jurídicas y que imprime sello al Estado de Derecho moderno es el de la legalidad de la Administración, de acuerdo con cuyos postulados, ésta debe sujetar su actividad a las prescripciones del ordenamiento positivo.

El mencionado principio se encuentra plasmado dentro de nuestra normativa institucional en los artículos 6° incisos 1° y 2° y 7° incisos 1° y 2° de la Carta Fundamental como también en el artículo 2° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; preceptos cuya claridad conceptual no ofrece margen de duda acerca de la perentoriedad de su mandato[307]".

"[...] Capítulo I de la Constitución Política de la República, sobre Bases de la Institucionalidad, que establece el principio de juridicidad, de acuerdo con el cual los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, como lo dice artículo 6° de la Carta Fundamental, y actúan válidamente, previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley; con la consecuencia de que todo acto que se aparte de estas exigencias es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale, según previene su artículo 7°.

[306] STC N° 1287.

[307] Sentencia de la Excma. Corte Suprema, rol N° 1076-2008.

Quinto: Que, de acuerdo a este último precepto constitucional, la validez de las actuaciones de los órganos del Estado queda condicionada a la concurrencia, en forma copulativa, de tres presupuestos: la investidura regular del agente; que su actividad se desarrolle dentro del ámbito de su competencia; y que se ajusten a los dictados de la ley[308]".

"Séptimo: Que según lo dispone el artículo 6° de la Constitución Política de la República, los órganos del Estado deben someter su acción a la Carta Fundamental y a las normas dictadas, consagrando el principio de legalidad o juridicidad que significa, según el artículo 7° de la misma Carta, que tales órganos han de actuar válidamente, previa investidura regular dentro de su competencia y de la forma que prescribe la ley, siendo nulo todo lo obrado en contravención a ello[309]".

"Desde este punto de vista, y como partida del análisis, es preciso señalar que el Ministerio Público, en cuanto órgano que forma parte de la organización del Estado, y no obstante su autonomía, debe someter su actuar en todo momento al denominado principio de la juridicidad. Dicho principio consagrado en los artículos 6° y 7° de nuestra Constitución constituye uno de los pilares fundamentales del derecho público chileno, puesto que sobre éste se estructura el moderno Estado de Derecho y se garantiza el pleno respeto de las garantías fundamentales asegurados en la Constitución.

Confirma dicha sujeción el primer inciso del artículo 6° ya citado, el que prescribe que 'los órganos del Estado –incluido el ente recurrido– deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella y garantizar el orden institucional de la República'. Este inciso se refiere a que todos los órganos del Estado –que son diversos e independientes entre sí– deben actuar conforme a las atribuciones que la Constitución y todas las normas que se dictan en armonía con ella le conceden. Todos los órganos públicos, cualquiera sea su posición jerárquica o funcional, deben someter su acción a un orden jurídico objetivo e impersonal, quedando sometidos a la totalidad del bloque normativo, general y especial, conformado esencialmente por la Constitución Política de la República, normas de rango legal, tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, reglamentos

[308] Sentencia de la Excma. Corte Suprema, rol N° 4358-2007.

[309] Sentencia de la Excma. Corte Suprema, rol N° 156-2016.

y demás normas que los regulen, de modo que cualquier transgresión a éstas significa que sus actuaciones no son válidas[310]".

La importancia del principio de juridicidad y legalidad también ha sido reconocida en el derecho comparado. Por ejemplo, tres grandes autores extranjeros, como son Eduardo García de Enterría, Tomás Ramón Fernández y Harmut Maurer, establecen que la autoridad sólo puede realizar aquello que la ley le atribuye como potestad y competencia, y, asimismo, debe acogerse estrictamente a los límites dispuestos para el ejercicio de dicha competencia, porque bajo ningún aspecto la autoridad actúa bajo su arbitro y capricho; siempre conforme al ordenamiento jurídico administrativo. En este sentido, señalan:

"Este principio expresa la sujeción de la administración a las leyes existentes y significa –en sentido positivo– que aquélla debe actuar conforme a las mismas, y –en sentido negativo– no debe adoptar ninguna medida que las contradiga.

El principio de primacía de la ley rige ilimitada y categóricamente para la totalidad de la actuación administrativa[311]".

"El Derecho no es, pues, para la Administración una linde externa que señale hacia fuera de la zona de prohibición y dentro de la cual puede ella producirse con su sola libertad y arbitrio. Por el contrario, el Derecho condiciona y determina, de manera positiva, la acción administrativa, la cual no es válida si no responde a una previsión normativa.

[...]

El principio de legalidad de la Administración opera, pues, en la forma de una cobertura legal de toda la actuación administrativa: sólo cuando la Administración cuenta con esa cobertura legal previa su actuación es legítima[312]".

En suma, en el ámbito del derecho público chileno los órganos y autoridades sólo pueden actuar dentro del ámbito de las competencias expresa-

[310] Sentencia de la Excma. Corte Suprema, rol N° 4272-2015.

[311] HARMUT, Maurer (2012), p. 113.

[312] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2004), p. 447.

mente atribuidas y cumpliendo los presupuestos legales que manifiestamente dispone el ordenamiento jurídico, para desplegar sus actuaciones, tanto en sus aspectos sustantivos como adjetivos en el ordenamiento jurídico administrativo.

4. Análisis práctico

En razón a lo señalado, entenderemos que el principio de legalidad y juridicidad del procedimiento exige a la autoridad competente el respeto irrestricto a la Constitución, las leyes, reglamentos, normas técnicas, decretos supremos, decretos con fuerza de ley y otros actos administrativos que se dicten con carácter vinculante.

La doctrina y jurisprudencia han identificado los elementos que debe contener todo acto administrativo, y, de esta manera, las actuaciones del procedimiento administrativo, para cumplir con el principio de legalidad o juridicidad. En este sentido, la jurisprudencia ha establecido que toda actuación administrativa tiene que cumplir con los elementos de legitimidad extraídos de los artículos 6°, 7° y 8° de la Constitución y el artículo 2° de la LBGAE, que establecen que toda actuación administrativa tiene que ejecutarse cumpliendo con las condiciones de investidura regular, competencia, forma, fin y motivación. Al respecto, ha señalado:

> "que siendo cinco los elementos del acto administrativo, esto es, la competencia, la forma, el fin, los motivos[313] y el objeto, puede existir ilegalidad del acto administrativo en relación a cualquiera de ellos [...][314]".

[313] El artículo 8° de la Constitución consagra el elemento de motivación, al señalar: "[...] *Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen* [...]".

[314] Sentencia de la Excma. Corte Suprema, rol N° 1344-2011. En este mismo sentido: "Sexto: Que de acuerdo con la jurisprudencia asentada por esta Corte Suprema –y que recoge una doctrina que ha gozado de general aceptación– son vicios aptos para provocar la nulidad de derecho público de un acto estatal la desviación de poder, ausencia de investidura regular, incompetencia del órgano, violación de la ley –ley de fondo– y defectos de forma". Sentencia de la Excma. Corte Suprema, rol N° 11216-2011.

Asimismo, "Que según puede colegirse de lo enunciado en las normas recién citadas y como reiteradamente lo ha sostenido esta Corte, los vicios que pueden eventualmente provocar la nulidad de un acto administrativo son: la ausencia de investidura regular del órgano respectivo, la incompetencia de éste, la inexistencia de motivo legal o motivo invocado, la existencia de vicios de forma y procedimiento en la generación del acto, la violación de la ley de fondo atinente a la materia y la desviación de poder". Sentencia de la Excma. Corte Suprema, rol N° 10849-2014.

> "Que no obstante lo precedentemente planteado, es menester referirse previamente a la nulidad de derecho público que afectaría a las liquidaciones de autos por haber sido emitidas por un Departamento del órgano fiscalizador denominado 'Dirección Grandes Contribuyentes'. Al respecto, es preciso señalar que no se advierte infracción a la normativa constitucional y legal que se denuncia vulnerada, en particular, a los artículos 1° y 42 del D.F.L. N° 7 del año 1980, Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos, desde que en materia de nulidad de derecho público, tanto la doctrina como la jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia, se encuentran contestes en indicar que del artículo 7° de la Constitución Política de la República, se desprende que la validez de las actuaciones de los órganos del Estado queda supeditada a la concurrencia de tres esenciales presupuestos: a) investidura regular del agente, b) que la actividad se desarrolle dentro del ámbito de su competencia y, c) que se ejecute en la forma que prescriba la ley [...][315]".
>
> "Cuarto: Que de acuerdo con la jurisprudencia asentada por esta Corte –y que recoge una doctrina que ha gozado de general aceptación– la ilegalidad de un acto administrativo, que puede acarrear su anulación, puede referirse a la ausencia de investidura regular, incompetencia del órgano, defectos de forma, desviación de poder, ilegalidad en cuanto a los motivos y violación de la ley de fondo aplicable[316]".
>
> "Séptimo: Que para analizar esta situación es necesario tener presente que cinco son los elementos que es preciso ponderar en un acto administrativo: la competencia, la forma, el fin, los motivos y el objeto. En este contexto, puede mediar ilegalidad del acto en razón de la falencia de cualquiera de estos rubros[317]".

Lo anterior ha sido profundizado por una sentencia de la Corte Suprema en el "Caso DGOP" que examina los elementos del acto administrativo:

[315] Sentencia de la Excma. Corte Suprema, rol N° 1160-2010.

[316] Sentencia de la Excma. Corte Suprema, rol N° 23587-2015.

[317] Sentencia de la Excma. Corte Suprema, rol N° 55119-2016.