|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **1.** | **Caso:** | Escuela Genoveva con Superintendencia de Educación. |
| **2.** | **Pregunta jurídica del caso:** | ¿El ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración puede ser clasificada como uso de “facultades jurisdiccionales”? ¿Cómo se engarza lo anterior con la reconocida separación de poderes y el debido proceso? |
| **3.** | **Materia:** | Naturaleza jurídica de la potestad sancionatoria. |
| **4.** | **Rol:** | Rol Corte Suprema N°6051-2018. |
| **5.** | **Recurrente ante la Corte Suprema:** | Superintendencia de Educación. |
| **6.** | **Recurrido ante la Corte Suprema:** | Sociedad Centro Educacional Cárdenas Gallardo Ltda. |
| **7.** | **Integración:** | Ministros Srs. Sergio Muñoz Gajardo y Juan Eduardo Fuentes Belmar, Ministra Sra. María Eugenia Sandoval, y abogados integrantes Srs. José Gomez Balmaceda y Ricardo Abuauad. |
| **8.** | **Redacción:** | Abogado integrante Sr. Ricardo Abuauad Dagach. |
| **9.** | **Votación:** | Por acuerdo unánime se confirma la sentencia de primera instancia. Se hace presente que la sentencia de segunda instancia confirma la anterior atendido un argumento que no fue ventilado por las partes. |
| **10.** | **Considerandos relevantes:** | **Quinto**: “(…) *Al respecto, es importante señalar que la potestad sancionadora de un ente de la Administración no es jurisdicción, se trata de un acto administrativo terminal, que es la concreción de las facultades punitivas legalmente reconocidas, pues las facultades jurisdiccionales están exclusivamente reservadas a los Tribunales de Justicia, razón por la cual se conoce del presente arbitrio.*  ***En efecto, desde una perspectiva general, los elementos que conforman a todo tribunal se expresan primariamente en el contexto de una potestad pública decisoria, delegada a un órgano del Estado, que en los sistemas modernos se ha asentado en los tribunales; así lo hace la Constitución Política de la República y el Código Orgánico de Tribunales, que identifican al órgano jurisdiccional en el tribunal o juez, sujetos a principios, requisitos y características esenciales que los distinguen de otros poderes del Estado, producto del resultado y evolución histórica de la división de poderes****. De esta forma, aquello que caracteriza y es la razón de ser de la jurisdicción es, precisamente, la intervención de un tercero que impone frente a las partes una solución al conflicto planteado y dada su condición de imparcial, debe ser ajeno al litigio.*  ***En este orden de ideas, un funcionario que ejecuta parte de la potestad administrativa sin estar sujeto a los principios de imparcialidad e independencia, carece de las cualidades esenciales de un tribunal, puesto que desconoce la necesaria observancia de elementos fundamentales que configuran la actividad jurisdiccional***” (destacado propio).  **Sexto**: *Que así lo ha resuelto esta Corte en otras oportunidades, al expresar: “****Que la asignación a la Autoridad Administrativa de una supuesta función* *jurisdiccional, no goza de la imparcialidad ni de la independencia*** *necesarias que garanticen una verdadera resolución del conflicto, adoleciendo en ciertos casos de contradicción de pretensiones cuando, por ejemplo, en materia tributaria gira y ejecuta tributos, conociendo y resolviendo las defensas deducidas por los contribuyentes; es decir, cuando un órgano que tiene atribuido ejecutar funciones públicas por medio del procedimiento administrativo y, a su vez, presenta intereses en la disposición de pretensiones del proceso que debe resolver, no puede considerársele que constituya un tribunal ni menos que ejerza jurisdicción, configurando, antes bien, un sujeto con la aptitud necesaria para solucionar un conflicto mediante una nominal función jurisdiccional, que excluye a las partes del litigio para ejercer tal función, advirtiéndose un interés y parcialidad propia de los órganos administrativos manifestada en el conocimiento de la reclamación jerárquica, sin olvidar que, la autoridad administrativa, aun cumpliendo funciones jurisdiccionales otorgada por el legislador, sigue estando funcionalmente destinada, al menos, a satisfacer el fin de interés general perseguido por el Estado” (CS Rol 24.994-2017, considerando noveno. En el mismo sentido, CS Rol 30.291-2017).* |
| **11.** | **Comentario**: La Corte Suprema resuelve confirmar la sentencia recurrida, invocando un argumento que las partes no consideraron, esto es, que el encargado de la fiscalización que dio origen a la Resolución Reclamada, además de ejercer la fiscalización, designó una fiscal instructora y formuló cargos, cuestión que infringe el procedimiento reglado por la Ley N°20.259.  En lo que importa a este asunto, la Corte Suprema aprovechó la instancia de apelación para aclarar que no existían reproches que formular desde el punto de vista de la delegación de facultades y, en todo caso, reitera su jurisprudencia en torno a que **la potestad sancionadora de la Superintendencia de Educación no importa el ejercicio de “facultades jurisdiccionales”**. Ello, pues el ejercicio de la jurisdicción está reservado exclusivamente a los Tribunales de Justicia, quienes en calidad de órganos **imparciales e independientes** imponen a las partes una resolución de sus conflictos. Al contrario, las actuaciones derivadas de la potestad sancionadora de la administración no están sujetas a los principios de independencia ni imparcialidad (considerando quinto), pues la autoridad administrativa está funcionalmente destinada a satisfacer el fin de interés general y, en este sentido, en su actividad sancionatoria no interviene como tercero, sino como parte interesada.  A lo anterior -a nuestro juicio- convendría agregar y precisar (i) que los tribunales de justicia no son los únicos llamados a ejercer jurisdicción, pues en ocasiones el senado también es invocado para dichos fines (véase artículo 53 N°1 de la CPR); y (ii) que la jurisdicción ha sido generalmente definida como un poder-deber que ejercen los tribunales establecidos por ley. Dicha jurisdicción, entre otras características, determina la existencia de la institución de la cosa juzgada. Desde luego, la actividad sancionatoria de la administración está sujeta a la revisión de la Magistratura en atención a los principios de impugnación y de acceso a la justica (véase Cordero Quinzacara, Derecho Administrativo Sancionador, Editorial Thomson Reuters, 2014, pág. 278 y sgtes.), por ende, en caso alguno importa una resolución que comporte la autoridad de cosa juzgada y, en consecuencia, no resulta en un ejercicio de la jurisdicción.  Al contrario, cierto sector de la doctrina ha indicado que la imposición de una sanción administrativa no es otra cosa que un castigo, el que -en principio- solo podrían imponer los tribunales de justicia. Por ende, al imponer una sanción, la administración está ejerciendo facultades jurisdiccionales y/o inmiscuyéndose en las mismas, constituyéndose como una comisión especial de aquellas que prohíbe el artículo 19 N°3 de la CPR e interfiriendo en las competencias asignadas al Poder Judicial de conformidad al capítulo VI de la CPR y demás normas aplicables (véase Eduardo Soto Kloss, “Otra vez sobre la potestad sancionadora de la Administración” en Sanciones Administrativas, X jornadas de derecho administrativo, colección de estudios de derecho público, Editorial Thomson Reuters, pág. 39 y sgts).  Con todo, la discusión se engarza con la necesidad de reformular la concepción clásica de la separación de poderes del Estado, la que actualmente se encuentra difusa. En efecto, si bien originalmente se entendía que los tribunales estaban llamados a velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico y la imposición de sanciones ante su trasgresión, hoy en día la realidad manifiesta que la Administración también vela por el mismo objetivo, siempre y en todo caso salvaguardando las garantías de un justo y racional procedimiento o debido proceso (véase caso Corpbanca con SBIF, SCS, rol N°62128-2016, de 9/05/2017 y Dictamen N°2174 de 2020). | |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **1.** | **Caso:** | KDM con Secretaria Regional Ministerial de Salud Región Metropolitana. |
| **2.** | **Pregunta jurídica del caso:** | ¿Qué rol cumplen los fines de la regulación en la interpretación del alcance de las potestades sancionatorias de la Administración? |
| **3.** | **Materia:** | Interpretación teleológica del alcance de las potestades sancionatorias de la administración. |
| **4.** | **Rol:** | Corte Suprema rol N°6704-2019 |
| **5.** | **Recurrente ante la Corte Suprema:** | Consejo de Defensa del Estado representando a la SEREMI de Salud Metropolitana |
| **6.** | **Recurrido ante la Corte Suprema:** | KDM |
| **7.** | **Integración:** | Ministro Sr. Sergio Muñoz Gajardo. Ministras Sras. Andrea Muñoz Sánchez, Angela Vivanco Martínez María Angélica Repeto Gamarra y el Ministro Suplente Sr. Rodrigo Biel Melgarejo. |
| **8.** | **Redacción:** | Ministra Sra. Andrea Muñoz Sánchez. |
| **9.** | **Votación:** | Se acoge en fallo unánime el recurso de casación, sin prevenciones. Ministro Sergio Muñoz redactó prevención en la sentencia de reemplazo dictada. |
| **10.** | **Considerandos relevantes:** | **SENTENCIA DE CASACIÓN**  “**CUARTO**: Que, del mérito de las disposiciones citadas, queda en evidencia que la Administración se encuentra plenamente facultada para imponer sanciones al administrado incumplidor de las directrices impartidas en resoluciones sanitarias. En efecto, incluso de entenderse que el tenor literal de las normas transcritas se contrapone con la redacción restringida que posee el artículo 171 del Código Sanitario -en tanto se limita a hablar de “infracción a las leyes o reglamentos”-, la recta interpretación del asunto obliga a acudir a herramientas teleológicas y considerar el fin último de la regulación, fiscalización y eventual sanción sanitaria, consistente en la protección de la salubridad pública y, a través de ella, la vida e integridad física de todas las personas.  Así, la única manera de vigilar eficazmente la adecuada observancia de las prescripciones sobre la materia incluye, no sólo a las reglas generales emanadas del legislador o de la potestad reglamentaria de la Administración, sino, además, comprende a las instrucciones específicas dadas por la autoridad en casos concretos, contenidas, como en este caso, en resoluciones emitidas por los órganos competentes.  Por otro lado, la eventual antinomia entre las normas transcritas en el considerando precedente y el Manual de Fiscalización Sanitaria, aprobado mediante la Resolución Exenta N°216 de 13 de abril de 2012, resulta de fácil resolución, atendiendo a la primacía jerárquica de las primeras por sobre el segundo.  **QUINTO:** Que, así, al haber acogido la reclamación restringiendo la potestad sancionatoria de la autoridad sanitaría únicamente a los supuestos de infracción a leyes y reglamentos de esta naturaleza, la sentencia recurrida incurrió en un yerro jurídico que, de manera evidente, influyó sustancialmente en la decisión del asunto controvertido, ameritando que el presente arbitrio sea acogido”.  **SENTENCIA DE REEMPLAZO.**  **“TERCERO**: Que, en cuanto a los dos primeros aspectos, del tenor de las alegaciones contenidas en el libelo pretensor queda en evidencia que la reclamante no controvierte los presupuestos fácticos de la imputación realizada por la autoridad sanitaria, sino que, más bien, intenta justificar la acumulación de desechos y la existencia de instalaciones para tal fin en los patios de la estación de transferencia fiscalizada, proponiendo la concurrencia de una situación de necesidad contingente y utilidad técnica, la voluntad de regularizar el incumplimiento, y la menor entidad de las instalaciones u obras; alegaciones todas que, de ser atendibles, no exoneran de responsabilidad al administrado sino que ameritarían la eventual modificación de las exigencias sanitarias que le fueron impuestas en su oportunidad”. |
| **11.** | **Comentario:**  El caso tiene su origen en su recurso de reclamación –contemplado en Artículo 171 del Código Sanitario- interpuesto por la Empresa KDM contra la resolución sanitaria dictada por la Secretaria Regional Ministerial de Salud Metropolitana que le impuso una multa, por haber incumplido dos sentencias sanitarias relacionadas con el funcionamiento de la ETQ, que implican a entender de la SEREMI infracción a la resolución exenta sanitaria que autorizó el funcionamiento de la estación de transferencia.  Y, a nuestro entender, la discusión que debe resolver la Corte Suprema es fijar el alcance de las potestades sancionatorias, y para ello se pregunta qué rol cumplen los fines de la regulación en el ejercicio de estas potestades sancionatorias.  Según puede observarse en el criterio empleado por la Corte Suprema en la sentencia analizada subyace un concepto fundamental para la doctrina nacional del derecho administrativo: el concepto teleológico del profesor Enrique Silva Cimma, quien sostenía “*que el Derecho Administrativo no sólo está compuesto por un conjunto de legislación positiva, leyes y reglamento (…) por el contrario, de su íntima vinculación con el Derecho Político deducimos que existe también una “ciencia de la administración; es decir, un cuerpo doctrinario ordenado y metódico que persigue que el Estado pueda cumplir sus fines de acuerdo con una política definida”.* Bajo esta concepción del Derecho Administrativo, no es posible separar el objeto regulado de la finalidad del estado, y en especial de la búsqueda del bien común.  En esa misma lógica, es imposible soslayar que el ordenamiento jurídico atribuye diversos poderes jurídicos a los órganos que integran la administración del Estado y que lo sitúan en una posición de superioridad frente a los particulares, precisamente en razón de los intereses públicos y generales que debe satisfacer.  Asimismo, otro elemento que subyace al criterio de la Corte Suprema es lo que se ha denominado como *autotutela administrativa,* conforme al cual se ha entendido que las potestades sancionatorias de la administración derivan de la idea que esta puede tutelar por si misma sus propias situaciones jurídicas, eximiéndosele de la necesidad de recabar la tutela judicial. Como ha dicho el profesor Eduardo Cordero: *“cuando los órganos administrativos ejercen sus potestades públicas gozan de determinados privilegios que le permiten crear, modificar y extinguir situaciones jurídicas sin intervención de otros órganos”.*  A lo anterior cabe agregar la acción administrativa debe estar guiada por los principios de servicialidad, eficacia y eficiencia consagrados en la Ley 18.575, lo que se debe traducir en el diseño de una política de fiscalización y sanción que garantice un equilibrio entre una acción oportuna y eficaz de los órganos públicos y los derechos de las personas.  Por otro lado, cabe agregar que esta sentencia entronca también con una tendencia actual del derecho administrativo: el llamado del Poder Judicial a que las autoridades administrativas cumplan sus funciones más allá de mandatos legales expresos, delimitando sus competencias conforme a su finalidad, en respuesta a una “renuncia administrativa” a ejercer las competencias legales por parte de las autoridades administrativa. De esta forma, fijando nuevos estándares en la interpretación del principio de juridicidad, el Poder Judicial ha fallado llamando a las autoridades a que cumplan sus mandatos competenciales en relación con los fines que están llamados y los valores que están llamados a tutelar. Resulta ilustrativa de esta tendencia la sentencia de la Corte Suprema Rol N° 15549-2017 –en el caso “Derrame de Petróleo de ENAP en la Bahía de Quintero”- en que consideró que atendida la naturaleza de derecho público de las normas que regulan el quehacer de la Superintendencia de Medio Ambiente, su labor debe ser entendida considerando que está destinada a cautelar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, y en consecuencia no pueden limitarse a la fiscalización y sanción de las conductas transgresoras que hayan sido sometidas al SEIA.  De lo expuesto pudimos concluir que la importancia de la sentencia que se analiza es que va en el sentido de fijar un estándar de actuación para la administración en el ejercicio de sus potestades sancionatorias, estableciendo de ese modo que el objetivo debe su actuación debe ser propender al cumplimiento de los fines que tuvo en vista el legislador al entregarle esas potestades. | |