



Diritto Penale Contemporaneo

RIVISTA TRIMESTRALE

REVISTA TRIMESTRAL DE DERECHO PENAL
A QUARTERLY REVIEW FOR CRIMINAL JUSTICE



ISSN 2240-7618

2/2018

EDITOR-IN-CHIEF

Francesco Viganò

EDITORIAL BOARD

Italy: Gian Luigi Gatta, Antonio Gullo, Guglielmo Leo, Luca Luparia, Francesco Mucciarelli
Spain: Jaime Alonso-Cuevillas, Sergi Cardenal Montraveta, David Carpio Briz, Joan Queralt Jiménez

Chile: Jaime Couso Salas, Mauricio Duce Julio, Héctor Hernández Basualto, Fernando Londoño Martínez

EDITORIAL STAFF

Alberto Aimi, Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Carlo Bray, Javier Escobar Veas, Stefano Finocchiaro, Elisabetta Pietrocarlo, Tommaso Trinchera, Stefano Zirulia

EDITORIAL ADVISORY BOARD

Rafael Alcacer Guirao, Alberto Alessandri, Giuseppe Amarelli, Ennio Amodio, Coral Arangüena Fanego, Lorena Bachmaier Winter, Roberto Bartoli, Fabio Basile, Hervé Belluta, Alessandro Bernardi, Carolina Bolea Bardón, David Brunelli, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Pedro Caeiro, Michele Caianiello, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Francesco Caprioli, Claudia Cárdenas Aravena, Raúl Carnevali, Marta Cartabia, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Massimo Ceresa Gastaldo, Mario Chiavario, Mirentxu Corcoy Bidasolo, Cristiano Cupelli, Norberto Javier De La Mata Barranco, Angela Della Bella, Cristina de Maglie, Gian Paolo Demuro, Miguel Díaz y García Conlledo, Ombretta Di Giovine, Emilio Dolcini, Jacobo Dopico Gomez Áller, Patricia Faraldo Cabana, Silvia Fernández Bautista, Javier Gustavo Fernández Terruelo, Marcelo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Gabriele Fornasari, Novella Galantini, Percy García Caveró, Loredana Garlati, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Víctor Gómez Martín, José Luis Guzmán Dalbora, Ciro Grandi, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Roberto E. Kostoris, Máximo Langer, Juan Antonio Lascurain Sánchez, Maria Carmen López Peregrín, Sergio Lorusso, Ezequiel Malarino, Francisco Maldonado Fuentes, Stefano Manacorda, Juan Pablo Mañalich Raffo, Vittorio Manes, Grazia Mannozi, Teresa Manso Porto, Luca Marafioti, Joseph Margulies, Enrico Marzaduri, Luca Maserà, Jean Pierre Matus Acuña, Anna Maria Maugeri, Oliviero Mazza, Iván Meini, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Melissa Miedico, Vincenzo Militello, Santiago Mir Puig, Fernando Miró Linares, Vincenzo Mongillo, Renzo Orlandi, Francesco Palazzo, Carlenrico Paliero, Michele Papa, Raphaële Parizot, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lorenzo Picotti, Paolo Pisa, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Mario Romano, María Ángeles Rueda Martín, Carlo Ruga Riva, Stefano Ruggieri, Francesca Ruggieri, Marco Scoletta, Sergio Seminara, Paola Severino, Nicola Selvaggi, Rosaria Sicurella, Jesús María Silva Sánchez, Carlo Sotis, Giulio Ubertis, Inma Valeije Álvarez, Antonio Vallini, Paolo Veneziani, Costantino Visconti, Javier Willenmann von Bernath, Francesco Zacchè

Reflexiones sobre el proceso sancionatorio administrativo chileno: debido proceso, estándar de convicción (prueba) y el alcance del sistema recursivo

Riflessioni sul procedimento sanzionatorio amministrativo cileno: equo processo, regole sulla prova, impugnazioni giudiziali

Reflections on the Chilean Administrative Sanctions Procedure: Fair Trial, Rules of Evidence, Appeal Before the Court

MAURICIO DUCE J.

*Magíster en Ciencias Jurídicas, Universidad de Stanford Profesor Titular Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales
mauricio.duce@udp.cl*

ILLECITI AMMINISTRATIVI,
DIRITTI FONDAMENTALI,
REGOLE PROBATORIE

ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS,
DERECHOS FUNDAMENTALES,
REGLAS DE LA PRUEBA

ADMINISTRATIVE OFFENCES,
FUNDAMENTAL RIGHTS,
RULES OF EVIDENCE

ABSTRACTS

Il lavoro intende riflettere su una serie di questioni relative ai procedimenti sanzionatori amministrativi nel diritto cileno. In particolare si interroga sull'applicabilità dei principi del giusto processo in questa materia e sui limiti di tale applicabilità, soffermandosi quindi sul tema dello standard della prova per l'imposizione di sanzioni amministrative e sui rimedi giudiziali contro sentenze definitive pronunciate in questo ambito.

El trabajo pretende aportar elementos de reflexión para complejizar el análisis y el debate sobre los procesos sancionatorios administrativos en Chile sobre la base de considerar algunos temas que se han venido planteando en la doctrina de dicho país. El trabajo plantea la aplicabilidad del debido proceso en esta materia, pero entendiendo que ello no impone garantías equivalentes a las del proceso penal. Luego analiza el estándar de prueba que debiera exigirse para la imposición de sanciones administrativas y los recursos en contra de las sentencias definitivas dictadas en este mismo ámbito.

The paper examines various issues related to proceedings aiming at applying administrative sanctions under Chilean law: whether, and to which extent, the fair trial guarantees in their “criminal limb” should apply to these proceeding; which should be the standard of proof required in these proceedings; and which judicial remedies should be provided against a final decision imposing an administrative sanction.

SOMMARIO

0. Introducción. – 1. La lógica del debido proceso y su impacto en el procedimiento sancionatorio administrativo en Chile. – 2. El estándar de convicción (prueba) en las sanciones administrativas. – 3. El alcance de los recursos en contra de las sentencias definitivas emanadas de tribunales especiales. – 4. A modo de cierre.

0.

Introducción.

En este trabajo abordaré algunos aspectos que han sido objeto de controversia tratándose la configuración del proceso sancionatorio administrativo en Chile. Mi idea es aportar elementos de reflexión para complejizar el análisis y el debate sobre la base de considerar algunos temas que se han venido planteando en la doctrina chilena. Así, expondré sobre el estándar de convicción o de prueba que debiera exigirse para la imposición de sanciones administrativas y los recursos en contra de las sentencias definitivas dictadas en este mismo ámbito. En este segundo punto, con todo, limitaré mi análisis al problema específico de los alcances que debieran tener las revisiones que hacen los órganos jurisdiccionales (tribunales superiores) a decisiones que han emanado de tribunales especializados que aplican sanciones administrativas.

Antes de esto me referiré un tema de orden más general que me parece indispensable revisar, aún cuando sea en forma preliminar, ya que estimo su incorrecta comprensión es –al menos en parte– fuente de varios problemas en el área con incidencia en los temas que abordaré. Me refiero a un problema de falta de comprensión adecuada de la lógica que impone el debido proceso y, en consecuencia, del impacto o consecuencias que esta institución debiera tener en el diseño e interpretación de las normas que configuran al procedimiento sancionatorio administrativo chileno.

Me gustaría hacer una advertencia antes de partir con la exposición de estos tópicos. Mi experiencia académica principal es en materia de proceso penal de adultos y secundariamente de jóvenes infractores, desde ahí también he podido estudiar el debido proceso y sus implicancias a distintos órdenes procesales no penales. Por lo mismo, el lector debe tener presente que no soy un experto en materias administrativas y, por lo tanto, mi marco de análisis se realiza desde una perspectiva algo externa a la de los especialistas en el área. Esto presenta algunas debilidades, como por ejemplo, mi poco conocimiento de la práctica cotidiana en la materia. En el otro extremo, creo ofrece algunas ventajas. Así, tener una mirada “desde afuera” podría ofrecer perspectivas diferentes para los análisis que ayuden enriquecer y renovar a un área que es relativamente joven y que todavía está en construcción en Chile. Especialmente debido a que es en materia procesal en donde se puede percibir que el uso de los marcos de análisis más tradicionales constituye un obstáculo serio a la modernización del área. Espero aportar en esta línea, debiendo ser el lector quien juzgue los resultados.

1.

La lógica del debido proceso y su impacto en el procedimiento sancionatorio administrativo en Chile.

En mi opinión, un problema de parte de la doctrina y jurisprudencia en Chile ha sido el hacer un traspaso automático de las garantías del debido proceso asentadas en materia penal a otros órdenes jurisdiccionales. Se trata de una tendencia que creo observar también presente en materia de los procesos sancionatorios administrativos.¹ Este tipo de interpretaciones generan un conjunto de distorsiones que se han traducido en un debate de corte dicotómico en el que la argumentación pasa por sostener la aplicación del debido proceso completo o su total exclusión al área sancionatoria administrativa. En lo personal, estimo que esto supone una errónea comprensión del debido proceso y su lógica. Veamos esto por partes.

¹ Me parece que un buen ejemplo de esto será analizado a propósito del estándar de convicción o de prueba y la forma en que cierto sector de la doctrina chilena ha intentado hacer un traspaso automático de la lógica penal de la presunción de inocencia a esta materia. Reservaré mi análisis para dicha sección.

El primer punto que me parece necesario aclarar es que yo estimo que, en general, las sanciones administrativas deben ser consecuencia de un debido proceso.² Dicho de otra forma, el debido proceso también rige e impone estándares de cumplimiento a las sanciones administrativas que imponen diversos órganos del Estado. Se trata de una afirmación que, a esta altura del partido, me sorprende de verdad que siga siendo discutida en Chile³ ya que se trata de un tema muy consolidado a nivel internacional, pero también local. Por de pronto, se trata de la línea jurisprudencial consolidada por el Tribunal Constitucional de Chile desde hace algunos años y que ha sido ratificada, entre otras, por una sentencia de fines de octubre de 2014.⁴ Por otra parte, es –además– una posición que encuentra sustento desde hace mucho tiempo en la doctrina constitucional chilena más tradicional⁵ e incluso en la propia historia de la elaboración del texto constitucional, lo que tuvo reflejo en la redacción amplia del actual numeral 19 n° 3 inciso 6 de la Constitución.⁶

Saliendo del entorno de la legislación nacional, la aplicabilidad del debido proceso a estas materias queda clara al estudiar la regulación amplia que establece el derecho internacional de los derechos humanos de esta institución en los órdenes vigentes en Chile. Tal vez el tratado más explícito en este punto es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la Convención Americana) que señala en su artículo 8.1 que las garantías del debido proceso se aplican en la sustanciación de “...cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Esta cláusula ha sido luego interpretada por la doctrina y aplicada por la jurisprudencia internacional de manera amplia cubriendo claramente al ámbito sancionatorio administrativo. Así, por ejemplo, en el caso Baena la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte”), luego de sostener que la garantía del debido proceso entendida como la regulan los artículos 8.1 y 8.2 de la Convención Americana debía tener amplia aplicación, ha sostenido que:

“En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso”⁷

En una línea similar, la Corte señaló en el caso conocido como “Tribunal Constitucional” que:

“Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante

² Sólo un matiz en este punto. Entiendo que la regulación de los órganos e hipótesis en las que se podrían aplicar sanciones administrativas son amplísimas en el sistema legal chileno y el mismo concepto de lo que constituye una sanción administrativa también podría incluso ampliar más ese ámbito de acción. Dentro de esta enorme diversidad se podrían encontrar algunos casos particulares en donde sería posible argumentar no se está en presencia de un ámbito protegido por el debido proceso. Estoy abierto a dicha posibilidad, la que en todo caso me parece debiera ser más o menos excepcional. Mi punto en el texto principal se refiere más bien a lo que considero es la regla general en el área.

³ Como reporta Quezada, dentro de ellos estarían los trabajos de Ferrada y Bordalí. QUEZADA (2017), pp. 50-51. Más recientemente se han pronunciado en esta misma dirección Zúñiga y Osorio. ZÚÑIGA Y OSORIO, (2016), pp. 461-478.

⁴ Tribunal Constitucional, sentencia rol n° 2682-14 de 30 de octubre de 2014. En esta decisión el Tribunal reitera su doctrina que la aplicación de las sanciones administrativas deben cumplir con las garantías vinculadas al debido proceso, haciendo un resumen de cómo se ha ido asentando dicho criterio en fallos anteriores y desarrollado garantías específicas que debieran respetarse en su tramitación (por ejemplo roles n° 376-2003; 389-2003; 473-2005; 725-2007; 1233-2009; 1518-2010; y, 2264-2013).

⁵ A modo de ejemplo puede verse, entre otros, EVANS (1986), pp. 28-29; CEA (2012), pp. 170-172.

⁶ En esta dirección la sentencia citada del Tribunal Constitucional, en su considerando séptimo, cita el debate sostenido en la sesión n° 101 de 9 de enero de 1975 por los integrantes de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución en donde consta la amplitud con la cual se entendió esta institución al momento de incorporarla a la Constitución. Véase: Tribunal Constitucional, sentencia rol n° 2682-14 de 30 de octubre de 2014, considerando séptimo.

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena, Ricardo y otros vs. Panamá, sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 126.

cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos".⁸

Como se puede observar, esta jurisprudencia respalda con fuerza que el ámbito de aplicación de esta garantía sea amplia. A tal punto, que sería discutible también su extensión a lo que un sector de la doctrina chilena ha identificado como sanciones administrativas en sentido amplio, es decir, cualquier "*acto con efectos desfavorables que emana de autoridad administrativa*".⁹

No me parece sea necesario invertir mucho más tiempo en reforzar este primer punto que, como ya decía, me parece está muy asentado. Si creo conveniente mencionar algo sobre la razón que explica la confusión en parte de la comunidad jurídica en Chile. La doctrina procesal y constitucional más antigua en este país efectivamente entendió que el debido proceso era una cuestión exclusivamente penal.¹⁰ Esto ha generado una confusión que ha hecho pensar a un sector que las garantías del debido proceso surgen o se legitiman sólo como una limitación al ejercicio del *ius puniendi* estatal. En este marco, lo lógico ha sido concluir que si las sanciones administrativas no forman parte del *ius puniendi* no debieran, por tanto, ser consecuencia de un debido proceso. Esta línea argumental ha llevado a mezclar el problema de la aplicabilidad del debido proceso a esta área con el debate acerca de la "identidad ontológica" o de la naturaleza de las sanciones penales y administrativas.¹¹ Este debate es sólo relevante en mi opinión para efectos de determinar la aplicación de principios y garantías penales sustantivas a la materia, pero no al debido proceso.¹² El debido proceso, como ya señalé, no es un tema derivado del *ius puniendi* sino una protección prevista en la Constitución y en la legislación internacional aplicable para las personas cuyos derechos y obligaciones se determinan en diversos ámbitos,

⁸ En el mismo caso, pero ahora refiriéndose al tipo de órgano que queda sujeto al debido proceso, la Corte sostuvo: "*De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un "juez o tribunal competente" para la "determinación de sus derechos", esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.*" Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 69, 71.

⁹ CORDERO (2014) pp. 32-34. No puedo entrar en profundidad en este debate en el presente trabajo, pero sí me interesa manifestar mi desacuerdo con una ampliación tan excesiva de la aplicación del debido proceso. El problema proviene, en parte, que esta interpretación extensiva ha sido sostenida por la propia Corte Interamericana. Así, la Corte ha entendido que la negativa de un director de una oficina estatal a proporcionar una cierta información con el objetivo de tener antecedentes para cuestionar una autorización ambiental está sujeta al debido proceso (caso Claude Reyes vs. Chile, sentencia de 19 septiembre de 2006). De esta forma se amplía enormemente el espectro de injerencia del debido proceso. Manifiesto mi acuerdo en este punto con la opinión expresada por Cecilia Medina, quien argumenta en la dirección del voto disidente de la Corte concluyendo que "*No cualquier acto del Estado que afecta derechos humanos debe ser llevado adelante por un procedimiento gobernado por el debido proceso.*" En su opinión, sólo debieran quedar protegidos por esta garantía, tal como lo establece la cláusula respectiva de la Convención Americana (art. 8.1), los casos en dónde ha habido un "proceso", es decir "... casos en que a través del procedimiento un derecho humano u obligación es "*determinada*", es decir, decidida." MEDINA (2016) pp. 252-254 (la traducción y subrayado son del autor). El punto entonces de entrada del debido proceso debe estar no en que una persona se vea "afectada" por una decisión de autoridad, sino que se vea sometida a procesos en que se "determinen" sus derechos y obligaciones. Esto obliga, en todo caso, a la necesidad de pensar en criterios que permitan identificar cuando estamos en casos de "determinación" y cuándo solamente de "afectación". Esto excede lo que puedo avanzar por ahora en este texto. Mi interés al plantear esto es más bien marcar que, al menos en su concepción más obvia, las sanciones administrativas parecen caer dentro de la necesidad de emanar como consecuencia del respeto al debido proceso en la comprensión que legislación y jurisprudencia internacional aplicables a Chile tienen en la materia.

¹⁰ Esto se reflejaba incluso en el texto constitucional de la Constitución de 1925 que señalaba en su artículo 11 que "Nadie puede ser condenado, sino es juzgado legalmente y en virtud de una ley promulgada antes del hecho que recae sobre el juicio". Como se puede apreciar, la idea de "condenado" ponía un claro énfasis en que se pretendía regular con esta regla a los procesos penales.

¹¹ Se trata de uno de los puntos más discutidos en la materia a nivel doctrinal y jurisprudencial en Chile. Hasta hace poco la jurisprudencia dominante en Chile había sostenido la tesis de la "identidad ontológica" entre las sanciones administrativas y penales al entender ambas como derivación del *ius puniendi*, pero estableciendo que las garantías penales debían aplicarse con "matices" al ámbito sancionatorio administrativo. Un muy buen análisis sobre este debate, revisando en forma exhaustiva la literatura nacional con una visión crítica a la tesis de la identidad ontológica y, por lo mismo, de una aplicación automática de las garantías penales al ámbito sancionatorio administrativo puede verse en: LETELIER (2017), pp. 622-689. También sobre este debate con una visión crítica de la identidad ontológica: VAN WEZEL (2017) pp. 997-1043. En la misma línea, pero enfocado al problema de la garantía de la tipicidad penal, LONDOÑO (2014), pp. 147-167.

¹² En esta dirección debo reconocer que hay algunas garantías cuya determinación de su carácter procesal o penal sustantivo no son tan claras. El ejemplo más fuerte es el de "*ne bis in idem*" que claramente comparte dimensiones procesales y sustantivas. Sobre estas dimensiones véase: MAÑALICH (2014), pp. 543-563.

por cierto incluyendo también el penal.¹³

Si es claro entonces que las sanciones administrativas deben ser producto de un debido proceso, la pregunta relevante es entonces determinar cuáles son los alcances de esto. Una primera posibilidad, que se podría sostener al amparo de la tesis de la “identidad ontológica”, es que las garantías del debido proceso penales deberían aplicarse sin más a este ámbito ya que ambas derivan del *ius puniendi*. De esta forma, en materia de debido proceso sí habría que hacer un traspaso completo de la lógica penal.

Esta postura me parece errónea. Por una parte, desconoce el hecho que aún en materia de garantías penales sustantivas la tesis de “identidad ontológica” no se ha traducido en un traspaso automático al ámbito sancionatorio administrativo, sino con “matices”.¹⁴ Más allá de esto, me parece que una postura de este tipo desconoce la lógica en que el debido proceso es comprendido modernamente por la doctrina, los tratados internacionales, su jurisprudencia e incluso por la Constitución y el legislador chileno.

En efecto, el debido proceso no se considera como un grupo rígido de garantías, sino más bien como un conjunto diverso de mínimos que deben asegurarse para permitir el adecuado ejercicio de los derechos de las personas cuyos derechos y obligaciones están bajo determinación judicial.¹⁵ Esos mínimos están formulados en normas generales bastante amplias (estándares o principios) como, por ejemplo, el “*contar con tiempo y medios adecuados para la defensa*”; “*el ser juzgado en un plazo razonable*”; o “*el derecho a un tribunal imparcial*”, entre otros. A su vez, la jurisprudencia internacional ha entendido que si bien los mínimos se aplican a todo orden,¹⁶ su “intensidad” o los alcances y la profundidad de su aplicación varían, no solo en distintos órdenes jurisdiccionales sino incluso en uno mismo en distintos perfiles de casos.¹⁷

Un ejemplo de las diferencias importantes de alcance del debido proceso en distintos órdenes jurisdiccionales se da en materia de procesos en contra de niños y jóvenes infractores de la ley penal, caso en el cual el sistema internacional exige la aplicación de un debido proceso “reforzado” respecto a los adultos debido a que los jóvenes se encuentran en una posición diferente a la de los adultos que, por lo mismo, exige un tratamiento jurídico diversificado.¹⁸ Un

¹³ Un fallo de la Corte Suprema del año 2014 parece haber cambiado la doctrina imperante a la fecha al sostener que no se pueden aplicar de manera automática las garantías penales al ámbito sancionatorio administrativo. En mi opinión, la Corte se refiere claramente a las garantías penales sustantivas y no aborda el tema del debido proceso. De hecho, el caso recae sobre un problema de responsabilidad y transmisibilidad de las sanciones de este tipo y no sobre garantías procesales. Por la misma razón el argumento de Zúñiga y Osorio que apunta en esa dirección para descartar la aplicación de las garantías del debido proceso constitucional a éste ámbito no me parece tan persuasivo. ZÚÑIGA y OSORIO, (2016), pp. 475-477. Sobre el fallo en comentario véase: Corte Suprema, sentencia rol n° 1079-2014 de 30 de octubre de 2014. Comentarios de la misma línea en LETELIER (2014) y CÁRCAMO (2014).

¹⁴ A esto habría que agregar que dicha tesis parece ser cuestionada por el fallo de la Corte Suprema de Chile que he citado en forma precedente y por una parte creciente de la doctrina chilena que también ya he citado.

¹⁵ Esta idea es recogida, entre otras, por la Corte Interamericana que al definir el debido proceso lo ha caracterizado como un “Conjunto de condiciones que deben cumplirse para la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos y obligaciones están bajo consideración judicial”. Véase: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 9/1987 (“Suspensión de las Garantías en Estados de Excepción”). Debe señalarse que la cita se refiere a la primera vez que la Corte precisó esta idea, pero luego se reproduce en prácticamente todos los fallos que se refieren al tema. El Comité de Derechos Humanos, por su parte, al interpretar el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que contempla la cláusula general de debido proceso señala que “*El artículo 14 es de naturaleza compleja y en él se combinan diversas garantías con diferentes ámbitos de aplicación.*” Comité de Derechos Humanos, Observación General n° 32, CCPR/C/GC/32, 23 de Agosto de 2007, párr. 3.

¹⁶ Así, por ejemplo, la Corte Interamericana ha sostenido que: “*Ya la Corte ha dejado establecido que a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal.*” Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 70. En la misma dirección, la Corte se pronunció en el caso Baena, señalando en su párrafo 125 que “*... el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes.*” Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena, Ricardo y otros vs. Panamá, sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 125.

¹⁷ En esta dirección, por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha planteado que “*...las exigencias inherentes al concepto de ‘fair hearing’ no son necesariamente las mismas en casos concernientes a la determinación de derechos civiles que penales...Así, no obstante esas provisiones tienen cierta relevancia más allá de los confines del derecho penal, los Estados contratantes disponen de mayor latitud cuando manejan casos civiles que penales...*” Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso Pitkanen vs. Finlandia, sentencia del 09 de marzo de 2004, párr. 51.

¹⁸ Una explicación en extenso sobre cómo el sistema internacional exige un debido proceso “reforzado” tratándose de niños y jóvenes infractores puede verse en: DUCE (2009), pp. 73-120, especialmente ver pp. 82-85. Una versión más actualizada en: Couso y DUCE (2013), pp. 43-105.

ejemplo de esta “variabilidad del debido proceso”, pero ahora al interior de un mismo orden jurisdiccional, se da en materia penal respecto a la determinación de cuándo se excede lo razonable de la duración de una prisión preventiva, lo cual varía enormemente de caso en caso y acuerdo a varias circunstancias en la jurisprudencia internacional. Así, es posible ver que en algunos casos un año y medio de privación de libertad puede generar la violación de garantías, en tanto que en otros pueden pasar cinco años y no hay un problema de debido proceso.¹⁹

La lógica descrita ha sido reconocida explícitamente por la Corte Interamericana al pronunciarse sobre los alcances que debieran tener las garantías del debido proceso en el caso de sanciones administrativas. En el caso Vélez Loor contra Panamá de 2010, la Corte ha señalado en su párrafo 142:

“Adicionalmente, la Corte ha interpretado que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica también a la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Por esta razón, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar también a las personas sometidas a dichos procesos las referidas garantías mínimas, las cuales se aplican *mutatis mutandis* en lo que corresponda.”²⁰

Como se puede observar, la Corte reconoce que la aplicabilidad de garantías de orden en principio penal que integran al debido proceso está cualificada a otros órdenes “en lo que corresponde”, es decir, sin un traspaso automático y sin que impongan un estándar o exigencia común o equivalente en los distintos tipos de proceso.

Esta misma idea ha sido reconocida ampliamente por el legislador de Chile en la regulación de diversos procesos. Me quedo con el ejemplo penal, área indiscutida en donde el debido proceso cumple un rol clave, sus exigencias parecen ser las más fuertes y cuenta con más regulaciones explícitas tanto en los tratados internacionales como en la Constitución. Sin alargar mucho esta parte, pensemos en las enormes diferencias de regulación de garantías que existen entre el procedimiento ordinario por crimen o simple delito y los procedimientos monitorios para faltas. En ambas hay debido proceso, pero con una intensidad que resulta más o menos obvia. Incluso este mismo ejercicio se podría realizar comparando garantías previstas para el procedimiento simplificado destinado a conocer delitos de mediana y baja gravedad en los que el fiscal requiera una pena igual o inferior a 540 días de privación de libertad y las del procedimiento ordinario establecidas para casos en que se solicite 541 días o más de la misma pena.

Como se puede ver con estos ejemplos, el sostener que el debido proceso es una exigencia para un determinado orden jurisdiccional no significa aplicar un conjunto rígido y homogéneo de garantías procesales. Esta forma de comprender el debido proceso tiene un fundamento bastante lógico: a mayores riesgos de los derechos de las personas, mayor necesidad de protección de los mismos frente a la acción del Estado y, por lo mismo, el debido proceso se va articulando de manera diferente dependiendo de esos riesgos y necesidades de protección.²¹ Esto es lo que pasa con las enormes diferencias que hay entre las garantías previstas para un proceso monitorio (para faltas) u uno ordinario (para delitos más graves) o lo que explica por qué una persecución penal de un mismo hecho en contra de un niño o un joven tiene garantías reforzadas que las que cuenta un adulto como ya señalaba en párrafos anteriores.

En conclusión, es claro que en Chile el proceso sancionatorio administrativo debe respetar debido proceso. Sostener lo contrario no es sólo un error de interpretación de la Constitución y la ley de dicho país, sino que desconoce la lógica en que esta institución es comprendida modernamente por la doctrina y el derecho internacional de los derechos humanos relevante de aplicación. Con todo, sostener que las sanciones administrativas deben ser consecuencia de un debido proceso, no es equivalente a sostener que se debe exigir el cumplimiento de las garantías que lo integran con la misma intensidad y nivel que pediríamos a un proceso penal

¹⁹ Una tabla mostrando estas enormes diferencias puede verse en: TRECHSEL (2006), pp. 530-531.

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Vélez Loor vs. Panamá, sentencia de 23 de noviembre de 2010, párr. 142 (el subrayado es mío).

²¹ Sobre este punto con mayor detalle ver: DUCE, MARÍN y RIEGO (2008), pp. 21-26.

ordinario. No descubro la pólvora al señalar que aún siguen existiendo diferencias fundamentales de grado entre las sanciones penales y administrativas que explican esto.²² Por lo mismo, hablar de aplicación del debido proceso en materia de sanciones administrativas, es sólo el título de un tema complejo que requiere un desarrollo doctrinal y jurisprudencial mucho más intenso con el objetivo de precisar los alcances e intensidades de aplicación de las diversas garantías que lo integran en un mundo extremadamente heterogéneo y diverso de sanciones y procedimientos. Creo que en esta materia aún hay un esfuerzo importante que hacer en la doctrina y jurisprudencia en Chile.²³

2. El estándar de convicción (prueba) en las sanciones administrativas.

La confusión antes descrita ha llevado a plantear a un sector de nuestra doctrina que la garantía de presunción de inocencia impone como requisito indispensable alcanzar un alto grado de convicción de “*más allá de toda duda razonable*” para aplicar sanciones administrativas.²⁴ Se trata del mismo estándar de convicción o de prueba que es exigido en el actual sistema procesal penal chileno.²⁵ Por otra parte, es una cuestión que no cuenta con regulación legal explícita en el orden sancionatorio administrativo.

Antes de hacerme cargo de esto parto con una clarificación. Hablar de estándar de convicción o de prueba es todavía algo novedoso en Chile, ya que no se trata de un concepto que tradicionalmente haya preocupado al procesalismo nacional tradicional fuera del ámbito penal.²⁶ El estándar de convicción o de prueba se refiere al nivel de persuasión acerca de los hechos que debe ser alcanzado por el tribunal para poder tomar una decisión o aplicar alguna sanción y no al tipo de pruebas que se pueden utilizar o al cómo éstas deben ser valoradas.²⁷ En palabras de la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, la función del estándar es “*instruir al adjudicador acerca del nivel de confianza que nuestra sociedad piensa deben tener el o los jueces en la corrección de las conclusiones de hecho en un caso particular de adjudicación.*”²⁸ Entonces, el estándar responde a la pregunta de ¿Cuánto debo probar? No a otras preguntas como ¿Qué medios de prueba puedo ocupar? O ¿Cómo voy a valorar esos medios?

Un ejemplo claro de la poca comprensión del tema en Chile por parte del procesalismo tradicional lo constituye el Mensaje del proyecto de nuevo Código Procesal Civil presentado al Congreso Nacional en marzo de 2012, en el que se sostiene que ha sido “*...innecesario el establecimiento de un estándar de convicción.*” ya que “*En nuestro sistema no existe un sistema de*

²² En la próxima sección me detendré con algo más de detalle en identificar algunas de estas diferencias.

²³ En esta dirección se puede destacar el trabajo de Quezada por construir una interpretación de las exigencias de debido proceso que serían consistentes con la lógica del proceso administrativo sancionador. QUEZADA (2017), pp. 55-70. Intentando también construir un alcance de las garantías del debido proceso a este ámbito ROMÁN (2014), pp. 343-357, especialmente pp. 351-357. Focalizado sólo en alcances probatorios del debido proceso: REYES M. (2014), pp. 325-342. En una línea algo distinta se encuentran autores que señalan que el debido proceso aplicable a la materia sería el previsto en la ley n° 19.880 sobre bases de los procedimientos administrativos, aun cuando esta posición podría acercarse peligrosamente a la tesis de no aplicabilidad del debido proceso regulado en legislación internacional. ISSENSE (2016), pp. 85-97.

²⁴ Esta ha sido la postura de Enrique Alcalde. Véase: ALCALDE, (2012). Eduardo Cordero se plantea en forma más dubitativa en la materia pero finalmente parece también adoptar la misma posición. CORDERO (2014), pp. 320-321. En forma más reciente María Soledad Krause también se inclina por la misma tesis, aun cuando en una línea argumental algo distinta. Así, ella sostiene el punto sobre la base de considerar que el error de condenar a una persona que no cometió la infracción imputada resulta intolerable en cualquier sistema sancionatorio y que las garantías más limitadas del procedimiento sancionatorio administrativo chileno obligan a compensar con la exigencia de un estándar de prueba más alto como el que se exige en materia penal. KRAUSE (2017), pp. 12-15

²⁵ El artículo 340 del Código Procesal Penal de Chile señala en su inciso primero que: “*Nadie podrá ser condenado por delito sino cuando el tribunal que lo juzgare adquiriere, más allá de toda duda razonable, la convicción de que realmente se hubiere cometido el hecho punible objeto de la acusación y que en él hubiere correspondido al acusado una participación culpable y penada por la ley.*” Una explicación general sobre los alcances de esta regla puede verse en: DUCE Y RIEGO (2007), pp. 483-502; HORVITZ Y LÓPEZ (2005), pp. 153-164.

²⁶ Excepciones en el ámbito civil están constituidas por: FUENTES (2011), pp. 173-205 y LARROUCAU (2012), pp. 783-808. Hay también un desarrollo interesante de estos temas en literatura chilena que más bien podría ubicarse en una lógica de epistemología jurídica. Dentro de ellos: COLOMA (2017), pp. 31-56, especialmente pp. 47- 50, quien también concuerda en la poca atención que el tema había generado en la doctrina chilena hasta hace poco.

²⁷ Además de los trabajos citados, recomiendo como lectura general sobre la materia en la doctrina de Chile ACCATINO (2011), pp. 483-511; REYES S. (2012), pp. 229-247.

²⁸ Corte Suprema de los Estados Unidos, Caso In Re Winship, 397 U.S. 358, 370, 1970.

jurados que dé un veredicto...”²⁹ desconociendo de esta forma que el problema del estándar no está asociado a la composición de quien integra el tribunal sino que fuertemente a la lógica de un sistema probatorio de sana crítica como el que se propone en ese proyecto.

Efectivamente, la necesidad de contemplar un estándar de convicción o de prueba surge como consecuencia natural de la adopción de parte de los sistemas procesales administrativos en Chile de sistemas de “libre valoración” o “sana crítica” para la apreciación de la prueba. Esto es la tendencia generalizada en la materia y queda en evidencia cuando se revisan distintas normas que regulan el punto. Por ejemplo, el artículo 35 de la Ley 19.880 (bases de procedimientos administrativos) (aún cuando técnicamente lo formula como “apreciación en conciencia”) ³⁰, el artículo 22 del DL n° 211 (Libre competencia); el artículo 35 de la Ley n° 20.600 (Tribunales Ambientales); el artículo 132 Ley n° 20.322 (Tribunales tributarios y aduaneros), entre otras. En efecto, no se trata de un tema relevante en sistemas de apreciación de “prueba tasada” ya que en ellos el juzgador carece de discrecionalidad para evaluar los medios de prueba debido a que es el legislador quien les asigna valor en forma previa. Es decir, en donde el legislador ha asignado en abstracto el valor con el que deben ponderarse los distintos medios de prueba y diversas reglas que regulan las hipótesis en donde convergen distintos tipos de prueba en un mismo procedimiento. En este esquema el juez es un “mero aplicador” de un criterio de valoración definitivo de antemano por el legislador.³¹

Cuando esto cambia y se establece un modelo en el que el juzgador debe resolver en cada caso concreto, se hace necesario solucionar este tema. En efecto, la valoración de la prueba de conformidad a las reglas de la sana crítica opera en una lógica completamente distinta. Los sistemas de sana crítica establecen básicamente libertad para que el tribunal competente pueda valorar los medios de prueba de la forma que le parezca más razonable. Es decir, el legislador entrega al juez discreción respecto al cómo evaluar y qué peso entregar a las distintas pruebas recibidas en juicio. La idea detrás de esto es que en cada caso el peso y valor que puedan tener las pruebas dependen de variables que sólo pueden ser ponderadas de manera concreta por el órgano que ha recibido dicha prueba. Con todo, no se trata de una esfera de discrecionalidad absoluta. En el proceso de valoración de la prueba el tribunal no se puede apartar de las reglas básicas de la lógica formal, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicamente afianzados, las que operan como límite al proceso de razonamiento del tribunal. Todo ello en el contexto en donde normalmente estos sistemas van acompañados de reglas que incluyen exigencias de fundamentación del fallo que permitan controlar que el tribunal no exceda estos límites.³²

Como se puede apreciar, el estándar de convicción o de prueba constituye una garantía fundamental en el funcionamiento de un sistema procesal ya que establece la exigencia probatoria que reposa en quien tiene la carga de la prueba en un caso, siendo, desde esta perspectiva, una manifestación de la presunción de inocencia. Por otra parte, resulta un corolario del deber de fundamentación de las sentencias (derecho desde la perspectiva del sancionado) el que también ha sido recogido ampliamente en la legislación procesal sancionatoria administrativa, por ejemplo, el artículo 41 inciso 4 de la Ley 19.880 (bases de procedimientos administrativos); el artículo 22 del DL n° 211 (libre competencia); el artículo 25 de la Ley n° 20.600 (tribunales ambientales); el artículo 144 Ley n° 20.322 (tribunales tributarios y aduaneros), entre otras. Así, el estándar de convicción o de prueba ofrecerá el parámetro que debe entender satisfecho el tribunal u órgano al aplicar una sanción y que deberá justificar demostrando que se ha superado un cierto nivel de convicción. Por tanto, de no exigirse un estándar, bastaría con la existencia de cualquier medio de prueba, no importando su relevancia y peso, para permitir darle la razón a quien promueve el caso y cualquier justificación del tribunal sería válida.

En este contexto, la pregunta clave es determinar cuál debiera ser el estándar apropiado

²⁹ Véase Mensaje 004-360 de 12 de marzo de 2012. Una crítica a esto en: FUENTES (2012).

³⁰ Sobre este punto existe una cierta discrepancia en la doctrina en Chile entre quienes entienden que efectivamente se regula un sistema de “apreciación en conciencia” y otros que estiman que más bien el legislador efectivamente intentó regular un sistema de “sana crítica”. ISSENSE (2016), pp. 90-91.

³¹ En palabras de una doctrina procesal civil tradicional “*En el sistema de la prueba legal la máxima de la experiencia, que es la premisa mayor del silogismo, viene establecida por el legislador, el cual ordena al juez que proceda a aplicar la máxima en el caso concreto, del modo que las reglas legales de valoración de la prueba no son más que máximas de la experiencia que el legislador objetiva, sin dejar que sea el juez el que determine la máxima de la experiencia que ha de aplicarse en el caso*”. MONTERO (2005), p. 553.

³² En esta misma línea, COLOMA (2017), pp. 50-52.

para cada tipo de jurisdicción. Debe señalarse que en el derecho internacional no existe una imposición de un estándar determinado, ni siquiera en materia penal, entregándose margen de discrecionalidad a los Estados para regular la materia. Esto explica, entre otras cosas, la diversidad de estándares existentes en el derecho comparado en materias penales y también no penales. Esta situación desde ya descarta el argumento de que “...la presunción de inocencia le exige —como requisito indispensable para imponer una sanción administrativa— alcanzar una convicción sobre la culpabilidad del administrado que resulte más allá de toda duda razonable” que ha sido elaborado en Chile por un sector de la doctrina.³³

El problema central es, entonces, el establecer cuál sería el estándar adecuado en materia de sanciones administrativas en Chile a la luz de la inexistencia de regulación en este punto. Las opciones a nivel doctrinal son múltiples. Los estándares más conocidos son el estándar civil de “preponderancia de la evidencia” y el penal de “convicción más allá de duda razonable” al que ya he hecho referencia. Ellos representan los dos extremos de exigencia en los sistemas procesales contemporáneos. A grandes rasgos, el estándar de preponderancia de la evidencia es un estándar bajo según el cual se exige que para adjudicar un caso a favor de una parte, ésta debe generar en el tribunal un nivel de convicción mayor que la contraparte sobre los hechos argumentados, gana el que puede probar que es “más probable que el hecho haya ocurrido a que no haya ocurrido”.³⁴ Si esto pudiera reducirse en una fórmula porcentual se podría afirmar que la parte que es capaz de generar una convicción superior al 50%, aún cuando sea en un pequeño margen, debiera ser la que gana. En materia penal, en cambio, la exigencia de convicción más allá de duda razonable representa una exigencia muy superior, aún cuando muy difícil de cuantificar, pero que en todo caso nunca significa convicción absoluta, según hay acuerdo en la doctrina chilena.³⁵

Me parece que el carácter sancionatorio del sistema que discutimos hace razonable una exigencia algo mayor a la de “preponderancia de la evidencia”, especialmente en aquellos casos en que las sanciones pueden ser más graves. Para estos casos, se debiera contar con un estándar relativamente flexible para marcar esa diferencia debido a la enorme heterogeneidad del ámbito sancionatorio administrativo, pero sin con ello imponer un elevamiento equivalente al penal. En ese contexto, si pudiera ser cuantificado numéricamente (lo que nunca es posible en términos tan estrictos) un estándar razonable para este tipo de casos debiera exigir entre 2/3 y 3/4 de nivel de convicción en el juzgador. Es decir, marcar que se tiene que tener algo más que simplemente una mayor probabilidad, pero lejos de exigirse un nivel de certeza absoluto o incluso alto como el de “convicción más allá de duda razonable”. En esta dirección, por ejemplo, se ha pronunciado en forma reiterada el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia en Chile. Así, ha señalado, a propósito de los pronunciamientos de la Corte Suprema en la materia, que:

“...si bien la Excma. Corte Suprema no definió de manera categórica en qué consiste el estándar que ella califica como de ‘prueba clara y concluyente’, este Tribunal entiende que dicho estándar, para poder formar la convicción de este Tribunal, exige tener más que simplemente una mayor probabilidad, pero sin exigir un nivel de certeza ‘más allá de toda duda razonable’, como se exigiría en materia penal.”³⁶

Incluso me parece que uno podría ir un poco más allá en este punto. En el contexto actual este estándar intermedio podría perfectamente situarse en varias materias más cerca de la preponderancia de la evidencia (2/3 o incluso menos) que de más allá de la duda razonable, especialmente en situaciones en donde la imposición de sanciones tenga consecuencias menores para el administrado.

³³ ALCALDE, (2012).

³⁴ En este mismo sentido y con un poco más de detalle puede revisarse la definición de “preponderance of evidence” contenida en el Black’s Law Dictionary la cual constituye una de las fuentes de referencia más utilizadas en los Estados Unidos. Véase: BLACK (1991), p. 819.

³⁵ Véase: DUCE y RIEGO (2007), pp. 496-497; HORVITZ y LÓPEZ (2005), p. 388.

³⁶ Tribunal de Defensa de la Libre competencia, sentencia rol n° 136-2014 de 8 de mayo de 2014, párr. septuagésimo. La referencia a la Corte Suprema es la sentencia en causa rol n° 2578-2012. Véase: Corte Suprema, sentencia rol n° 2578-2012 de 7 de septiembre de 2012, considerando undécimo.

La doctrina y jurisprudencia de los Estados Unidos ha desarrollado un estándar intermedio que se aplica algunas materias civiles cuando hay más que cuestiones pecuniarias en discusión denominado “*clear and convincing evidence*” (evidencia clara y convincente) que podría servir de parámetro en la materia. También es utilizado en algunas materias penales en donde se deciden cuestiones distintas a la culpabilidad, pero de suma relevancia para los derechos de la persona imputada. Por ejemplo, para decidir la necesidad de la prisión preventiva de un imputado.³⁷ Esto indica que se trata de un estándar que en el derecho comparado permite justificar decisiones con consecuencias tan graves como la privación de libertad. Dicho estándar se define de una manera muy amplia y flexible como un punto intermedio entre preponderancia de la evidencia y más allá de duda razonable.³⁸

En Chile, Eduardo Cordero ha revisado estas alternativas y, como ya señalaba, su línea argumental, aún cuando no del todo clara, parece inclinarse en la dirección de contar con un estándar equivalente al penal.³⁹ En la misma dirección, pero con argumentos distintos se pronuncia María Soledad Krause.⁴⁰ Como ya adelanté, no me parece la solución correcta. Hay varias razones a que apuntan a que el estándar exigido debe situarse en una categoría relativamente flexible y más baja que la exigida para condenar a una persona en sede penal como ya he señalado. Se trata de razones de orden doctrinario, dogmático, de políticas públicas y prácticas, cuya explicación detallada en cada ámbito de la administración exigiría un desarrollo que no puedo abordar en una presentación de esta naturaleza.

No obstante lo anterior, me gustaría mostrar algunos ejemplos de este tipo de argumentos. Tratándose de las razones doctrinales, es necesario recordar el análisis que he hecho en forma precedente acerca de la lógica del debido proceso. Esta comprensión de esta institución y de la garantía de la presunción de inocencia ha llevado a que el criterio de discriminación que es posible advertir en el derecho comparado para distinguir entre diferentes estándares sea relativamente simple. Así, mientras más riesgo se corre o mayores son las consecuencias que trae aparejada la decisión que se adopta, mayor nivel de certeza es requerido en el juzgador y menos porcentaje de error es admisible para el sistema. Es por eso que el estándar más estricto en todas las legislaciones comparadas es el utilizado en materias penales, precisamente debido a que es en dicho sistema en donde las decisiones judiciales arrojan las consecuencias más gravosas para los derechos de las personas. En el caso de Chile se pueden observar diferencias importantes entre un proceso penal y un proceso administrativo sancionatorio que justifican que el estándar de prueba exigido sea diferente. Así, es posible constatar que el riesgo y la seriedad de las consecuencias que surgen producto de una decisión de órganos administrativos son mucho más bajos que los de una sanción penal, en varios sentidos.⁴¹ En primer lugar, a diferencia del sistema penal, las sanciones administrativas no establecen como forma de reacción la privación de libertad de sus infractores, pena que hoy en día constituye el mayor gravamen dispuesto en nuestro sistema. En segundo lugar, las medidas que establecen los órganos administrativos, por su propia naturaleza, no producen el mismo nivel de afectación a la dignidad y honor de las personas como tampoco el nivel de reproche social que lleva aparejado una sanción penal. Por de pronto, no existe el estigma que representa la existencia de un prontuario público en donde se registran las condenas y que pueda ser utilizado como fuente de información para diversas materias, como lo es el extracto de filiación y antecedentes (en caso de algunos delitos incluso el formar parte de un registro de ADN), pero tampoco existen las sanciones accesorias que hacen perder la calidad de ciudadano a los condenados o su posibilidad de participar en elecciones o ser elegidos para distintos cargos u obtener ciertos empleos. En consecuencia, me parece bastante pacífico concluir que la intensidad en la afectación de derechos que significan las sanciones que pueda adoptar un órgano administrativo son notablemente inferiores a las de una condena penal por crimen o simple delito. Esta diferencia debe, entonces, reflejarse también en el nivel de error admisible como legítimo en las decisiones judiciales vinculadas a dichas materias.

³⁷ DRESSLER y MICHAELS (2006), p. 105.

³⁸ DRESSLER y MICHAELS (2006), p. 172.

³⁹ CORDERO (2014), pp. 315-321.

⁴⁰ KRAUSE (2017).

⁴¹ La literatura chilena sobre este tema es cada vez más importante y resulta imposible resumirla en este trabajo. Además de varios textos citados sugiero revisar: ARACENA (2017), pp. 96-144; SOTO (2016), pp. 189-226.

En materia de argumentos dogmáticos, la regulación de diversas leyes ofrece buenas razones interpretativas para pensar que un estándar como el propuesto es el exigido por nuestro sistema legal. Un análisis en la materia debiera considerar las regulaciones legales específicas de cada ordenamiento en particular. Para ejemplificar, tomo un caso del DL n° 211 que regula al sistema de libre competencia. Así, en este sistema el legislador optó, en el artículo 29, por remitirse a las reglas contenidas en el Código de Procedimiento Civil como estatuto legal supletorio. A través de esta decisión el legislador manifestó de manera inequívoca que al momento de evaluar las necesidades de funcionamiento del sistema de defensa de la libre competencia consideró que éste se asimilaba mucho más al sistema civil que al penal. Es decir, en donde la filosofía de ese sistema es la que debe aplicarse para resolver problemas interpretativos derivados del Decreto Ley n° 211. Cabe recordar también que al momento en que el legislador tomo esta opción (estamos hablando de noviembre del año 2003, fecha en la cual fue publicada la Ley n° 19.911 con la introdujo la regla en análisis) ya existía y se había consolidado el nuevo régimen procesal penal, por lo que hacer una referencia como sistema de aplicación subsidiaria al mismo, era una opción válida que fue descartada al momento de elegir un sistema supletorio. En consecuencia, aquí pareciera haber una razón dogmática que apunta claramente en la dirección que he mencionado.

En materia de argumentos vinculados a razones desde la perspectiva de las políticas públicas, hay varios temas que apuntan a la conveniencia de un estándar como el propuesto. Nuevamente esto requeriría un análisis en los distintos sectores de regulación de la administración, pero me parece a grandes rasgos es posible identificar que en la sanción de los ilícitos administrativos se presentan frecuentemente algunas dificultades probatorias derivadas del tipo de infracciones que se persiguen; existen capacidades investigativas muy disímiles de las agencias a cargo investigación; existen problemas serios a raíz de la posición de poder de los potenciales autores (por ejemplo, personas jurídicas con enorme cantidad de recursos, poder económico y político); el hecho de la enorme importancia de ciertas áreas para el funcionamiento de la economía u otras áreas sensibles, etc., todo lo cual hace pensar que un umbral demasiado alto en materia de estándar de prueba podría ser socialmente insatisfactorio ya que dejaría en impunidad una serie de conductas de impacto social sin sanción.

En este contexto, argumentar que el estándar de convicción o de prueba de las sanciones administrativas debiera ser el mismo que en materia penal es un error importante, que no reconoce las diferencias sustanciales entre ambos ordenes sancionatorios, ni considera —además— que las capacidades y facultades de persecución e investigación de los delitos penales suelen ser muy superiores a los aparatos de investigación del sistema administrativo sancionatorio. La lógica descrita ha comenzado a ser recogida por jurisprudencia administrativa y por un sector de la doctrina chilena que ha escrito sobre la materia.⁴²

Para concluir esta sección es importante hacer una advertencia. Aún cuando nos pongamos de acuerdo con el estándar de prueba adecuado, esto no resuelve el problema de cómo dicho estándar es interpretado y aplicado en concreto, materia que excede esta presentación pero que debo señalar hoy es objeto central de atención de quienes se dedican al tema.⁴³

3.

El alcance de los recursos en contra de las sentencias definitivas emanadas de tribunales especiales.

Como tema final me interesa abordar brevemente un aspecto específico del sistema recursivo como lo es el de los alcances y facultades que debieran tener los tribunales superiores de justicia en Chile al conocer los recursos interpuestos por las partes afectadas por una sentencia definitiva dictada por un tribunal sancionatorio administrativo especial. Cualifico mi

⁴² Issense pronuncia a favor de un estándar como el propuesto en este trabajo y muestra como él ha sido acogido en la práctica por decisiones de la antigua Superintendencia de Valores y Seguros. ISSENSE (2016), pp. 92-95. Ortiz parece inclinarse por la misma tesis, también en el contexto de la Ley de Mercado de Valores (n° 18.045). ORTIZ (2015), pp. 205-250, especialmente pp. 239-244. Raúl Letelier incluso pareciera inclinarse por la posibilidad de tener un estándar más cercano al de preponderancia de la evidencia LETELIER (2017), pp. 644-647.

⁴³ La literatura sobre este tema es enorme. Recomiendo revisar: FERRER (2007), pp. 166.

argumento al caso en donde se han desarrollado sistemas jurisdiccionales especializados. Una razón para limitarme al trabajo de estos tribunales es que ellos representan la tendencia clara emprendida por el legislador chileno que parece haber abandonado la posibilidad de crear un modelo de tribunal administrativo general.⁴⁴ En concreto, me referiré al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (en adelante “TDLC”) (DL n° 211), a los Tribunales Ambientales (en adelante los “TA”) (Ley n° 20.600) y, en menor medida, a los Tribunales Tributarios y Aduaneros (en adelante “TTA”) (Ley n° 20.322), aún cuando creo que la lógica podría extenderse a decisiones de varios órganos administrativos con potestades sancionadoras.

Daré por supuesto, sin entrar a debatir, que existe un derecho al recurso en materia sancionatoria administrativa⁴⁵ en contra de las sentencias definitivas que emanan de los tribunales especializados foco de mi análisis.⁴⁶ El punto que me interesa desarrollar es, existiendo en la legislación de Chile mecanismos de impugnación, determinar qué alcance o potestades de revisión debieran conceder ellos a los tribunales superiores de justicia.

Las normas que regulan los ámbitos en estudio dan cuenta de una tensión importante entre los diseños del legislador chileno que arroja dudas acerca de la dirección que se le quiere dar a nuestro sistema de sanciones administrativas en este punto. Así, unos entregan competencia amplia a los tribunales superiores revisores y otros intentan restringir el ámbito de pronunciamiento. Dentro de los primeros, la Ley n° 20.322 sobre TTA establece la apelación como mecanismo de impugnación básico. Como es pacífico en nuestra jurisprudencia y doctrina procesal, este recurso entrega una competencia amplia al tribunal de apelación para pronunciarse sobre el fallo recurrido. En palabras de la doctrina más tradicional, se trata de un recurso que permite al tribunal superior conocer “... en toda su amplitud la cuestión debatida, esto es, las cuestiones de hecho y derecho.”⁴⁷

En una posición poco clara desde el punto de vista normativo se encuentra el sistema de libre competencia regulado Decreto Ley n° 211. Así, el artículo 27 inciso segundo contempla el recurso de reclamación como vía de impugnación de las decisiones del TDLC sin que de manera explícita el legislador haya establecido sus alcances, a pesar de una discusión importante en la historia legislativa de la norma. La reglamentación del DL n° 211 contiene referencias a un conjunto de materias diversas como: las resoluciones respecto de las que procede (sentencias definitivas del TDLC), el tribunal competente que lo conoce (la Corte Suprema), la necesidad de que su interposición sea fundada, quiénes están legitimados activamente para interponerlo (el Fiscal Nacional Económico o cualquiera de las partes), el plazo de interposición (10 días hábiles contados desde la notificación ampliables de acuerdo al lugar de domicilio de la parte correspondiente), entre otras cosas. Con todo, como ya señalaba, no se pronuncia sobre este punto en específico.

En la otra vertiente se encuentra el artículo 26 de la Ley 20.600 de TA que establece como vía de impugnación de las sentencias definitivas del tribunal la casación de fondo contenida en el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil (en adelante el “CPC”) y la casación de forma del artículo 768 del CPC, pero limitada a 4 de las 9 causales previstas. Con todo, el mismo artículo amplía el recurso a casos en que la sentencia hubiere omitido los requisitos establecidos en el CPC para ello (artículo 170) y cuando la sentencia haya sido pronunciada con infracción manifiesta de las normas sobre apreciación de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica, lo que abre un espacio importante para generar una revisión más amplia de

⁴⁴ En esta dirección véase: VERGARA (2011); VERGARA (2014).

⁴⁵ Existe mucha discusión a nivel doctrinario e internacional acerca del alcance al derecho a un recurso y si éste es un derecho en materias no penales. El Comité de Derechos Humanos, órgano que interpreta las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha señalado sobre el punto que “*El párrafo 5 del artículo 14 no se aplica a los procedimientos para determinar los derechos y obligaciones de carácter civil ni a ningún otro procedimiento que no forme parte de un proceso de apelación penal, como los recursos de amparo constitucional*”. Comité de Derechos Humanos, Observación General n° 32, CCPR/C/GC/32, 23 de Agosto de 2007, 46. En el contexto interamericano se ha sostenido que no existe una exigencia de contemplar recursos en materias no penales, especialmente en el proceso civil. FUENTES y RIEGO (2017a), pp. 295-311.

⁴⁶ Aún asumiendo la existencia de un derecho al recurso en contra de las decisiones que imponen sanciones administrativas, se podría discutir su procedencia respecto a las sentencias que emanan de tribunales especializados en los casos en que éstos actúan como revisores de decisiones de órganos de la administración, ya que ahí se podría sostener cumplido el derecho a revisión al permitir precisamente que éstos órganos jurisdiccionales revisen esa decisión.

⁴⁷ CASSARINO (2000), p. 238.

los casos que lo que el propio legislador haya querido.

Como se puede apreciar, en los tres ejemplos en análisis encontramos diseños institucionales diversos acerca de los recursos en contra de las sentencias definitivas y, aparentemente, de los alcances que tendría la revisión de dichas sentencias por parte de los tribunales superiores chilenos. Pero este es un tema que no sólo se juega a nivel de diseño normativo sino que también en la forma en que se ha interpretado en la práctica dichos mecanismos.

Debo reconocer que no he hecho un seguimiento sistemático y detallado de la práctica de los tribunales superiores en todos estos ámbitos, pero en algún momento hace algunos años en que lo hice en materia de libre competencia era claro que la Corte Suprema parecía estimar que el recurso de reclamación le daba facultades amplias de revisión de hechos, valoración de la prueba, razonamientos económicos, aplicación de derecho y determinación de justicia material respecto de las decisiones del TDLC. En esta misma dirección el -en ese entonces- Ministro del TDLC Javier Tapia señaló, a propósito de una pregunta sobre el rol de la Corte Suprema en el sistema que: *“...el sistema está creado para que la Corte Suprema tenga un rol preponderante y ejerza un control muy amplio. Sobre esto se puede discutir, pero que en los hechos es claro ese rol”*.⁴⁸ En materia medioambiental creo razonable pensar a partir de la postura que ha sostenido la Corte Suprema de Chile reacia a la creación de estos tribunales especiales⁴⁹ que el ámbito de conocimiento de los recursos haya ofrecido una oportunidad para “retomar” el poder perdido al crease estos órganos. Estas consideraciones algo especulativas son ratificadas por la escasa doctrina disponible en Chile sobre esta materia. En efecto, en un estudio realizado por Tapia y Cordero sobre el diseño institucional de los sistemas recursivos de ambos ordenamientos especializados, se concluye que la Corte Suprema de Chile ha actuado con poca deferencia a los tribunales especializados y ello se debe, principalmente, a dos defectos de diseño institucional: el carácter generalista de la Corte desde el punto de vista de estas materias y la amplitud de los instrumentos de revisión regulados.⁵⁰ Finalmente, a la luz de las consideraciones anteriores, en materia tributaria me es fácil predecir, debido al tipo de recurso contemplado y el tipo de órgano revisor, se da el mismo escenario de una comprensión amplia de facultades de revisión a partir del recurso de apelación. Como destacan los autores antes citados, uno de los problemas generados por el diseño y práctica descritos es la de contar con un sistema institucional poco eficiente y con problemas de legitimidad.⁵¹

En este contexto, estimo que los diversos recursos en contra de las sentencias definitivas emanadas de estos órganos jurisdiccionales debieran ser comprendidos de manera más restringida.⁵² Así, debieran entregar a los tribunales revisores potestades amplias sólo para revisar la correcta aplicación del derecho al caso concreto, pero facultades restringidas cuando se trata de revisar el resto de los aspectos de las sentencias, incluyendo la fundamentación técnica (económica o científica) y la valoración de la prueba y la apreciación de hechos. En estas últimas materias, sólo debiera pronunciarse en casos en los que aparece una situación de arbitrariedad evidente o manifiesta y no simplemente una discrepancia interpretativa dentro de una esfera razonable de apreciación discrecional. Dicho de otra forma, estos mecanismos de impugnación debieran operar sobre la base de una deferencia importante con la decisión de instancia tanto en la fundamentación técnica no legal, como en la fáctica. Lo que planteo es que debiera imperar en la materia una interpretación que entienda estos mecanismos de impugnación como una oportunidad limitada de revisión de las sentencias emanadas de estos tribunales especiales, similar al recurso de nulidad previsto en el Código Procesal Penal, pero flexibilizado en materia fáctica en casos de apartamiento arbitrario de la prueba.

Más allá de las razones dogmáticas y normativas que en cada uno de los ejemplos que estoy revisando se podrían construir, existen razones de orden estructural que me inclinan por esta opción. Se trata de dos líneas de argumentos.

⁴⁸ CHAPARRO (2014).

⁴⁹ VERGARA (2011).

⁵⁰ TAPIA y CORDERO (2015), pp. 7-65, especialmente pp. 55-60.

⁵¹ TAPIA y CORDERO (2015), p. 64.

⁵² En esta misma línea Tapia y Cordero plantean la posibilidad de realizar reformas normativas que delimiten el ámbito de los recursos en materia de libre competencia y medio ambiente. TAPIA y CORDERO (2015), pp. 63-64.

La primera tiene que ver con que otorgar facultades amplias de revisión significaría desconocer y revertir todo el avance que ha significado establecer sistemas jurisdiccionales especializados. La lógica al crear estos sistemas ha sido el reconocer que la complejidad y especialidad que presenta la investigación y sanción de los atentados en contra de la libre competencia, problemas tributarios o medioambientales suponen que la resolución eficiente de tales conflictos pasa, entre otros aspectos, por la necesidad de contar con un órgano jurisdiccional diferente a los existentes en el Poder Judicial que permita asegurar la debida protección de los bienes jurídicos que se ponen en juego en estas materias.⁵³

La especialidad de estos nuevos órganos jurisdiccionales se refleja de manera particularmente intensa en la integración de los mismos. Por ejemplo, el TDLC está integrado por tres abogados y dos profesionales licenciados o con post grados en ciencias económicas (artículo 6° DL n° 211), en los TA por dos abogados y un licenciado en ciencias con especialidad medioambiental (artículo 2° ley n° 20.600) y en los TTA en donde se establece que el tribunal debe tener como parte de su personal a profesionales expertos que deberán poseer un título profesional de una carrera de a lo menos diez semestres de duración, preferentemente de abogado, contador auditor o de ingeniero comercial, con conocimientos especializados en materia tributaria y aduanera (artículo 6° ley n° 20.322). Esta integración diversa y especializada es considerada un factor esencial para asegurar la adecuada solución de los conflictos que se generan en sus respectivas áreas. A partir de esta idea central, el legislador luego se encarga de asegurar que estos órganos jurisdiccionales funcionen de una manera que otorgue garantías a todos los ciudadanos. En esa línea se explican las regulaciones de los sistemas de selección de sus miembros, el período de duración de sus cargos, la remuneración de sus integrantes, las inhabilidades contempladas en la ley, la posibilidad de implicar a sus miembros para el conocimiento de casos concretos, etc. En definitiva, se intenta establecer un verdadero estatuto de independencia de este tribunal respecto del Poder Ejecutivo y de cualquier otro interés que pudiera afectar sus decisiones.

En este contexto, parecería del todo ilógico que luego de este complejo diseño institucional el legislador hubiera optado por desconocer completamente esto entregando la posibilidad que, por vía de un medio de impugnación amplio, se entregue la posibilidad de que un órgano jurisdiccional no especializado pueda revisar y pronunciarse sobre todos y cada uno de los aspectos que ha conocido el órgano especializado. Otra interpretación al respecto significaría derechamente hacer perder sentido a estas reformas y a la enorme inversión que se ha hecho para implementarlas. Si todo el sistema especializado sólo existiera con el objeto de adoptar una decisión provisional, revisable en todos sus alcances y frente a cualquier impugnación de una parte que se sienta agraviada, ello significaría que los objetivos perseguidos por las reformas carecerían de sentido.

Una segunda consideración estructural que apunta a la necesidad de tener una visión restringida de los poderes de revisión que se entregan a tribunales superiores de las decisiones de los tribunales especializados nuevamente tiene que ver con los estándares que impone el debido proceso en la materia. Como ya señalé, una primera cuestión a tener presente es que la exigencia de un mecanismo de revisión de las sentencias condenatorias está planteada por los tratados internacionales de manera muy clara como una garantía central para los condenados en procesos penales. Aún extendiendo dicha idea a los procesos sancionatorios administrativos, es claro que un recurso con alcances de revisión como el propuesto sería perfectamente compatible con dicho mandato. ⁵⁴ Así, en el caso más reciente de la Corte Interamericana en la materia, precisamente contra Chile, si bien la Corte condenó al Estado por infracción al derecho de recurrir del fallo consagrado en el artículo 8.2.h de la Convención señaló, tratándose de la compatibilidad del recurso de nulidad previsto en el Código Procesal Penal con las normas internacionales que:

“La Corte considera que los elementos aportados no son suficientes para concluir que el Código Procesal Penal no cumple con el estándar de recurso eficaz garantizado en el artículo 8.2.h de la Convención en lo que respecta a su amplitud para comprender la impugnación de cuestiones fácticas

⁵³ En esta misma dirección, véase: VERGARA (2011).

⁵⁴ Así lo ha sostenido la doctrina nacional que ha analizado específicamente el punto en materia de derecho internacional de los derechos humanos y sistema procesal penal. FUENTES y RIEGO (2017b), pp. 401-426.

por medio de argumentaciones referidas al juicio probatorio realizado por el tribunal inferior... Por lo tanto, la Corte concluye que en el presente caso el Estado no violó el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, establecido en el artículo 2 de la Convención Americana, en relación con el derecho de recurrir del fallo consagrado en el artículo 8.2.h de la misma, en perjuicio de las ocho presuntas víctimas del presente caso.”⁵⁵

En esta dirección, si en materia penal -en donde naturalmente las exigencias del debido proceso son más estrictas como ya he señalado- se ha entendido en Chile que el recurso de nulidad en tanto su diseño sería compatible con las exigencias de los tratados internacionales en la materia, con mayor razón un mecanismo de revisión restringido pero un poco más amplio que dicho mecanismo de impugnación -como lo es la interpretación que ofrezco- lo es en el ámbito sancionatorio administrativo. Así, desde el punto de vista del debido proceso, no hay razones que se opongan a esta solución, ni tampoco que impongan un régimen recursivo de la amplitud que ha tenido el actual en su interpretación ante tribunales superiores de justicia en Chile.

4.

A modo de cierre.

Los tres temas que brevemente he abordado me parece dan cuenta de la necesidad de profundizar los debates en materia de configuración procesal del sistema sancionatorio administrativo chileno. Se trata de un área en donde el debate central parece haber estado demasiado focalizado en la aplicabilidad de principios y garantías de derecho penal sustantivo, dejando de lado todo el diseño procesal que al final del día tiene una enorme incidencia en los resultados del sistema.

En esa tarea, sin lugar a dudas, las consideraciones de debido proceso deben tener un lugar importante. Con todo, ellas no imponen una camisa de fuerza como algún sector de la doctrina pretende, sino más bien entregan opciones bastante amplias de configuración al legislador y a los órganos jurisdiccionales para, considerando las características específicas del sistema respectivo, puedan buscarse los equilibrios razonables que permitan contar con sistemas eficientes y a la vez protectores de derechos fundamentales. El equilibrio no es sencillo, pero me parece es la forma lógica de aproximarse a estos temas.

Bibliografía.

Libros, capítulos de libros y artículos académicos

ACCATINO, Daniela (2011): “Certezas, dudas y propuestas en torno al estándar de la prueba penal”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXXVII, pp. 483-511.

ARACENA, Pedro (2017): “Una interpretación alternativa a la justificación de garantías penales en el derecho administrativo sancionador para Chile”, *Revista de Estudios de la Justicia*, 26, pp. 96-144.

CASSARINO, Mario (2000), *Manual de Derecho Procesal: Derecho Procesal Civil. Tomo IV* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, Quinta Edición).

CEA, José Luis (2012): *Derecho constitucional chileno. Tomo II* (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, Segunda edición).

COLOMA, Rodrigo (2017): “Conceptos y razonamientos probatorios”, *Revista de Derecho* XXX, n° 2, pp. 31-56.

⁵⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia caso Norín Catrimán y otros vs. Chile, 29 de mayo de 2014, párr. 297.

- CORDERO, Eduardo (2014): *El derecho administrativo sancionador* (Santiago, LegalPublishing)
- COUSO, Jaime y DUCE, Mauricio (2013) *Juzgamiento penal de adolescentes* (Santiago, LOM Ediciones).
- DRESSLER, Joshua y MICHAELS, Alan (2006): *Understanding criminal procedure. Vol. 2: adjudication* (San Francisco, LexisNexis, Cuarta Edición)
- DUCE, Mauricio (2009): “El derecho a un juzgamiento especializado de los jóvenes infractores en el derecho internacional de los derechos humanos y su impacto en el diseño del proceso penal juvenil”, *Ius et Praxis*, 15, n° 1, pp. 73-120.
- DUCE, Mauricio y RIEGO, Cristián (2007): *Proceso Penal* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- DUCE, Mauricio, MARÍN, Felipe y RIEGO, Cristián (2008): “Reformas a los procesos civiles orales: consideraciones desde el debido proceso y la calidad de la información”, en *Justicia civil: perspectivas para una reforma en América Latina* (Santiago, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, pp. 13-94.
- EVANS, Enrique (1986): *Los derechos constitucionales. Tomo II* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- FERRER, Jordi (2007): *La valoración racional de la prueba* (Barcelona, Marcial Pons).
- FUENTES, Claudio (2011): “Consideraciones en torno al estándar de convicción en materia civil”, en LETURIA, Francisco (editor): *Justicia civil y comercial: una reforma ¿cercana?* (Santiago, Ediciones Libertad y Desarrollo), pp. 173-205.
- FUENTES, Claudio y RIEGO, Cristián (2017a): “El debate de los recursos en materia civil y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en PALOMO, Diego (Director): *Recursos procesales: problemas actuales* (Santiago, Ediciones DER), pp. 295-311.
- FUENTES, Claudio y RIEGO, Cristián (2017b): “Los alcances del derecho al recurso y el recurso de nulidad”, en PALOMO, Diego (Director): *Recursos procesales: problemas actuales* (Santiago, Ediciones DER), pp. 401-426.
- HORVITZ, María Inés y LÓPEZ, Julián (2005): *Derecho procesal penal chileno. Tomo II* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- ISSENSE, Carlos (2016): “Debido proceso y su recepción en la ley n° 19.880: valoración y estándar de prueba en sede administrativa”, *Revista de Derecho Público*, 84, n° 1, pp. 85-97.
- LARROUCAU, Jorge (2012): “Hacia un estándar de prueba civil”, *Revista Chilena de Derecho*, 39, n° 3, pp. 783-808.
- LETELIER, Raúl (2017): “Garantías penales y sanciones administrativas”, *Polit. Crim.*, 12, n° 24, pp. 622-689.
- LONDOÑO, Fernando (2014): “Tipicidad y legalidad en el derecho administrativo-sancionatorio”, *Revista de Derecho*, XXVII n° 2, pp.147-167.
- MAÑALICH, Juan Pablo (2014): “El principio de *ne bis in idem* frente a la superposición del derecho penal y del derecho sancionatorio administrativo”, *Polit. Crim.*, n° 18, pp. 543-563.
- MEDINA, Cecilia (2016) *The American Convention on Human Rights* (Reino Unido, Intersentia).

MONTERO, Juan (2005): *La Prueba en el Proceso Civil* (Navarra, Editorial Civitas, 4ta Edición).

ORTIZ, Matías (2015): “Análisis de los problemas probatorios en los procedimientos sancionatorios contra vulneraciones a la ley 18.045”, *Revista de Derecho Público*, 82, n° 1, pp. 205-250.

QUEZADA, Flavio (2017): *Procedimiento administrativo sancionador en la Ley n° 19.880* (Santiago, Librotecnia).

REYES, Miguel Angel (2014): “Debido proceso y litigación pública: problemáticas relativas a la prueba en lo sancionatorio administrativo”, en ARANCIBIA, Jaime y ALARCÓN, Pablo (editores): *Sanciones administrativas* (Santiago, Thomson Reuters), pp. 325-342.

REYES, Sebastián (2012): “Presunción de inocencia y estándar de prueba en el proceso penal: reflexiones sobre el caso chileno”, *Revista de Derecho*, XXV, n° 2, 2012, pp. 229-247.

ROMÁN, Cristián (2014): “Notas sobre el debido procedimiento administrativo sancionador”, en ARANCIBIA, Jaime y ALARCÓN, Pablo (editores): *Sanciones administrativas* (Santiago, Thomson Reuters), pp. 343-357.

SOTO, Pablo (2016): “Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicable al régimen sancionatorio ambiental”, *Ius et Praxis*, 22, n° 2, pp. 189-226.

TAPIA, Javier y CORDERO, Luis (2015): “La revisión judicial de las decisiones regulatorias: una mirada institucional”, *Estudios Públicos*, 139, pp. 7-65.

TRECHSEL, Stefan (2006): *Human Rights in Criminal Proceedings* (Oxford, Oxford University Press).

VAN WEEZEL, Alex (2017): “Sobre la necesidad de un cambio de paradigma en el derecho sancionatorio administrativo”, *Polit. Crim.*, 12, n° 24, pp. 997-1043.

ZÚÑIGA, Francisco y OSORIO, Cristóbal (2016): “Los criterios unificadores de la Corte Suprema en el procedimiento administrativo sancionador”, *Estudios Constitucionales*, 14, n° 2, pp. 461-478.

Sentencias

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso Pitkanen vs. Finlandia, sentencia del 09 de marzo de 2004.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, sentencia de 31 de enero de 2001.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena, Ricardo y otros vs. Panamá, sentencia de 2 de febrero de 2001.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Claude Reyes vs. Chile, sentencia de 19 de septiembre de 2006.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Vélez Loo vs. Panamá, sentencia de 23 de noviembre de 2010.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia caso Norín Catrimán y otros vs. Chile, 29 de mayo de 2014.

Corte Suprema, sentencia rol n° 1079-2014 de 30 de octubre de 2014.

Corte Suprema, sentencia rol n° 2578-2012 de 7 de septiembre de 2012.

Corte Suprema de los Estados Unidos, Caso In Re Winship, 397 U.S 358, 370, 1970.

Tribunal Constitucional, sentencia rol n° 2682-14 de 30 de octubre de 2014.

Tribunal de Defensa de la Libre competencia, sentencia rol n° 136-2014 de 8 de mayo de 2014.

Otros

ALCALDE, Enrique (2012): “Presunción de inocencia y estándar probatorio en la imposición de sanciones administrativas”, *El Mercurio Legal*, 12 de julio de 2012. Disponible en: <http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2012/07/12/Presuncion-de-inocencia-y-estandar-probatorio-en-la-imposicion-de-sanciones-administrativas.aspx> (última visita el 30 de julio de 2018).

BLACK, Henry (1991): *Black's Law Dictionary* (St. Paul, West Publishing, Sexta Edición).

CÁRCAMO, Alejandro (2014): “Comentario a la columna del profesor Raúl Letelier sobre el denominado Caso Mackena”, *Diario Constitucional*, 12 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://diarioconstitucional.cl/articulos/comentario-a-la-columna-del-profesor-raul-lete-lier-sobre-el-denominado-caso-mackenna/> (última visita el 30 de julio de 2018).

CHAPARRO, Andrea (2014): “Javier Tapia, Ministro del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia: ‘El sistema está creado para que la Corte Suprema tenga un rol preponderante’”, *El Mercurio Legal*. Disponible en:

<http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Noticias-y-reportajes/2014/09/02/Javier-Tapia-ministro-del-Tribunal-de-Defensa-de-la-Libre-Competencia-El-sistema-esta-creado-para-que-la-Corte-Suprema-tenga-un-rol-preponderante.aspx> (última visita el 30 de julio de 2018).

Comité de Derechos Humanos, Observación General n° 32, CCPR/C/GC/32, 23 de Agosto de 2007.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 9/1987.

FUENTES, Claudio (2012): “Ausencia de un estándar de convicción en el proyecto de Código”. Disponible en <http://www.ichdp.cl/ausencia-de-un-estandar-de-conviccion-en-el-proyecto-de-codigo/> (última visita el 30 de julio de 2018).

KRAUSE, María Soledad (2017): “Sistema probatorio y estándar de prueba en el derecho administrativo sancionador”. Disponible en:

http://www.derecho.uach.cl/jornadasdederechoprobatorio/docs/_ponencias/Maria_Krause.docx (última visita el 30 de julio de 2018).

LETELIER, Raúl (2014): “Garantías penales y sanciones administrativas: a propósito de la sentencia de la Corte Suprema en el llamado caso Mackena”, *Diario Constitucional*, 5 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://diarioconstitucional.cl/articulos/a-proposito-de-la-sentencia-de-la-corte-suprema-en-el-llamado-caso-mackenna/> (última visita el 30 de julio de 2018).

VERGARA, Alejandro (2011): “Hacia una justicia administrativa mixta o pluriforme”, *El Mercurio Legal*. Disponible en: <http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2011/08/31/Hacia-una-justicia-administrativa-mixta-o-pluriforme.aspx> (última visita el 30 de julio de 2018).

VERGARA, Alejandro (2014): “Tribunales administrativos hiperespecializados: ¿remedio contra el activismo y la deferencia?”, *El Mercurio Legal*. Disponible en: <http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2014/11/06/Tribunales-administrativos-hiper-especializados-remedio-contra-el-activismo-y-la-deferencia.aspx>



Diritto Penale Contemporaneo

R I V I S T A T R I M E S T R A L E

REVISTA TRIMESTRAL DE DERECHO PENAL
A QUARTERLY REVIEW FOR CRIMINAL JUSTICE

<http://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu>