

Potestad sancionadora de la Administración y ley penal en blanco: Caso de las eléctricas ante el Tribunal Constitucional



MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ
*Profesor Facultad de Derecho, Universidad Católica de Chile,
U. de Chile y U. de los Andes*

RESUMEN

El autor, sobre la base de analizar la sentencia pronunciada por el Tribunal Constitucional el 27 de julio de 2006, Rol N° 480, revisa la relación ley-reglamento en el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración. Si bien coincide con la sentencia en cuanto a que aquella potestad se encuentra sujeta al principio de legalidad y que a ella se aplican los principios y reglas que la Constitución ha contemplado en materia penal, estima que debe distinguirse el referido principio de legalidad del de tipicidad. Plantea que cabe revisar, respecto del primero, la interpretación que admite entenderlo con mayor flexibilidad, sobre la base de la historia fidedigna de la norma constitucional, y que, en todo caso, el de tipicidad no permite el ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución, por lo cual concluye que tanto las leyes penales en blanco propias como de las impropias son inconstitucionales. No obstante y en todo caso, expone que de aceptarse las leyes penales en blanco impropias, la revisión de constitucionalidad debe alcanzar tanto a la ley como al reglamento que la complementa.

SUMARIO

I. Introducción. II. Bases sobre las cuales decide el tribunal. 2.1 Sujeción del derecho administrativo sancionador al principio de legalidad. 2.2 En la especie, el estatuto jurídico de la actividad sancionadora de la administración admite colaboración de la potestad reglamentaria. III. Estatuto constitucional. 3.1 Ley y potestad reglamentaria de ejecución. 3.2 Ubicación de la potestad reglamentaria de ejecución. 3.3 Contenido de la potestad reglamentaria de ejecución. 3.4 Niveles aplicables a la reserva de ley. 3.5 Primer y segundo nivel de regulación al legislador y a su ejecutor en la sentencia rol N° 480 y la cuestión de la ley penal (infraccional) en blanco. IV. Examen específico de las inconstitucionalidades alegadas. 4.1 Artículo 81 del DFL N° 1. 4.2 Fundamento de la decisión. 4.3 Crítica. 4.4 Examen de preceptos que establecen la legitimidad de la actividad (en realidad, potestad) sancionadora. 4.5 Confusión de los principios de legalidad y tipicidad. 4.6 Aplicación de la Teoría de la Ley Pantalla, pero al revés. 4.7 Examen de los preceptos que establecen las sanciones. 4.8 La Constitución no exige que los preceptos que establecen deberes, que facultan sancionar y que prescriben sanciones, estén todos en una misma norma. V. Evaluación. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Agradeciendo, desde luego, la oportunidad que me brinda el Anuario de Jurisprudencia *Sentencias destacadas*, a través del editor de esta obra, profesor Arturo Fernandois Vöhringer, resulta interesante comentar la sentencia pronunciada por el Tribunal Constitucional (*el Tribunal*), el 27 de julio de 2006, bajo el *Rol N° 480*¹, que incide en el siempre complejo asunto de la potestad sancionadora de la Administración, especialmente, en relación con el tema de la ley penal o mejor dicho en este caso, infraccional en blanco.

Dicha sentencia resolvió un recurso de inaplicabilidad deducido porque a juicio del recurrente:

- a) El artículo 3º N° 17 inciso cuarto y N° 23 inciso primero y el artículo 15 inciso primero de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles², “no satisfacen el principio de la tipicidad de la falta y de la pena, y también de normas reglamentarias, lo que atenta contra el principio de reserva legal en materia de derecho administrativo sancionatorio”;
- a) Los artículos 16 N° 2 y 16 A de la misma ley orgánica son “atentatorios contra el principio de reserva legal de la pena que exige una razonable especificidad de la misma en el contexto de una conducta y una pena contenida en una norma única o fácilmente asociable”; y
- b) El artículo 81 N° 1, de la Ley General de Servicios Eléctricos³, contiene una “descripción de la conducta (que) no satisface el principio de tipicidad, sino que enuncia un deber genérico –coordinarse con el fin de (...)–, y establece un bien jurídico como es la ‘seguridad del servicio en el sistema eléctrico’ ”.

Por ello, se concluye en el recurso, “las normas impugnadas atentarían directamente contra los derechos constitucionales contemplados en el artículo 19 N° 3 y lo dispuesto en los artículos 5º a 7º de la Constitución, ya que crean las bases de un derecho sancionatorio en materia eléctrica inconstitucional, con amplio margen de discrecionalidad a favor de la autoridad fiscalizadora”.

¹ Sin mayores diferencias, puede verse también la sentencia pronunciada el 8 de agosto de 2006, Rol N° 479 que se refiere al mismo asunto.

² Ley N° 18.410, publicada en el Diario Oficial el 22 de mayo de 1985 y sus reformas.

³ Contenida en el del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del Ministerio de Minería de 1982, publicado en el Diario Oficial el 13 de septiembre de 1982 y sus reformas.

Se plantea, en consecuencia, el ya clásico tema de la reserva legal y su extensión, frente a su potestad reglamentaria de ejecución, esta vez en el ámbito de normas sancionadoras, en sede administrativa, tanto en la descripción de la infracción como en la determinación de la pena, por lo que junto con resumir lo decidido por el Tribunal, expondré los principios y normas del estatuto constitucional en la materia, evaluando aquella decisión.

II. BASES SOBRE LAS CUALES DECIDE EL TRIBUNAL

El Tribunal comienza determinando, en el considerando 2° de la sentencia, el objeto de la controversia que debe resolver, al señalar que tiene que ocuparse de *los límites constitucionales del llamado derecho administrativo sancionador* y establecer si, en la especie, las reglas que contemplan las infracciones y sanciones están constitucionalmente reservadas al ámbito legal y, de ser así, cuáles son las exigencias que la ley ha de cumplir para ser considerada acorde a la Carta Fundamental.

No se planteó al Tribunal, como puede advertirse, una cuestión todavía anterior y de más radical pronunciamiento, consistente en la clara inconstitucionalidad de que adolece que el legislador atribuya potestades sancionadoras a la Administración⁴.

2.1 Sujeción del Derecho Administrativo Sancionador al principio de legalidad

Bajo este título, en los considerandos 4° a 12° la sentencia elabora los principios y reglas que servirán de base para resolver las objeciones de constitucionalidad formuladas por el recurrente, los cuales pueden resumirse en las siguientes ideas fundamentales⁵:

⁴ Sobre el razonamiento para llegar a esta conclusión, léase SOTO KLOSS (2005) especialmente pp. 43-49. En el mismo sentido, LIZAMA (2001), CELAYA (2005) y FERNÁNDEZ (2005b) pp. 73-79.

⁵ Hay que advertir que los Ministros Juan Colombo Campbell y Jorge Correa Sutil no concuerdan con los considerandos 5° a 7°. Asimismo, el Ministro Correa Sutil, si bien está de acuerdo con que el principio de legalidad es aplicable a la actividad sancionadora de la Administración, no resulta, a su juicio, ni pertinente ni necesario fundarlo en el artículo 19 N° 3 de la Constitución, ya que “no es lo mismo pretender derechos como actor en una causa civil que hacerlo como infractor en una gestión administrativa o como imputado en una penal”. Por ello, “ni en el lenguaje, ni en el espíritu del inciso final del artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental, interpretado a la luz de los elementos gramatical, lógico, sistemático e histórico es posible encon-

- a) Los artículos impugnados, como todos los que regulan la actividad sancionadora de la Administración, están sujetos al principio de legalidad, sobre la base de lo dispuesto en los artículos 6º, 7º, 19 Nº 3 incisos séptimo y octavo y 60 Nº 18 de la Constitución;
- b) En la especie, a mayor abundamiento, la aplicación del principio de legalidad a la actividad sancionadora del Estado, viene también exigida por lo dispuesto en el artículo 19 Nº 21 en relación al 19 Nº 26 y al 63 Nº 2 de la Carta Fundamental, como ya lo había expuesto el Rol Nº 146, dado que se trata de normas que limitan el ejercicio del derecho a desarrollar una actividad económica lícita, ya que su titular solo podrá llevarla a cabo del modo en que ella ha quedado regulada;
- c) Si bien las sanciones administrativas y las penas difieren en algunos aspectos, ambas pertenecen a una misma actividad sancionadora del Estado –el llamado *ius puniendi*– y están, con matices, sujetas al estatuto constitucional establecido en el artículo 19 Nº 3⁶, aun cuando el lenguaje allí empleado sea propiamente penal, tal y como ya lo había declarado el Tribunal en el considerando 18 del Rol Nº 46, en los considerandos 9º y 10º del Rol Nº 244 y, más recientemente, en el considerando 16º del Rol Nº 437;
- d) La tesis expuesta, añade el Tribunal, ya había sido recogida por la Corte Suprema hace más de cuarenta años, al interpretar que la voz *condenados* del artículo 11 de la Constitución de 1925 era aplicable a quienes sufrían sanciones administrativas;
- d) En consecuencia, “las normas que establecen deberes a las empresas de generación o distribución eléctrica, deben estar contenidas en preceptos legales. Igual estatuto ha de aplicarse al resto de las normas que, inseparablemente vinculadas con ellas, establecen que el incumplimiento de tales deberes deben ser sancionados y las que establecen las sanciones”.

Solo cabe agregar, coincidiendo con lo señalado por el Tribunal Constitucional, sin perjuicio que no queda claro si la potestad sancionadora de la Administración constituye una limitación o una

trar base de sustentación a la tesis de que las garantías del derecho penal deben aplicarse al derecho administrativo sancionador”.

⁶ AGUERREA (2006).

regulación al ejercicio de las actividades económicas y tampoco cuáles serían los matices que la distinguirían de su homónima en sede penal, que la expuesta ha sido también la jurisprudencia sostenida por la Corte Interamericana en el rubro:

“En relación con lo anterior, conviene analizar si el artículo 9° de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además de serlo, evidentemente, a la penal. Los términos utilizados en dicho precepto parecen referirse exclusivamente a esta última. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de estas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de este. Estos son los fundamentos de los principios de legalidad y de irretroactividad desfavorable de una norma punitiva.

En suma, en un Estado de Derecho los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio del poder punitivo en el que se manifiesta, con máxima fuerza, una de las más graves e intensas funciones del Estado frente a los seres humanos: la represión”⁷.

2.2 En la especie, el estatuto jurídico de la actividad sancionadora de la Administración admite la colaboración de la potestad reglamentaria

Bajo este epígrafe, en los considerandos 13 a 21, el Tribunal argumenta para demostrar que, no obstante la sujeción del Derecho

⁷ Considerandos 106 y 107 de la sentencia pronunciada, en el caso *Baena Ricardo y Otros con Panamá*, el 2 de febrero de 2001.

Administrativo Sancionador al principio de legalidad, resulta igualmente admisible la potestad reglamentaria de ejecución en la materia, aunque, obviamente, descartando la de carácter autónomo. Lo hace a partir de la idea –que es correcta– en cuanto a que “afirmar que una determinada materia está regida por el principio de legalidad, no equivale necesariamente a excluir que la potestad reglamentaria de ejecución pueda, dentro de los márgenes constitucionales, normar esa misma materia”.

Llevada la idea recién expuesta a lo asegurado en el inciso final del artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental, el Tribunal recuerda su sentencia de 4 diciembre de 1984, Rol N° 24, para aclarar que ese precepto constitucional exige que la conducta se encuentre expresamente descrita en la ley, pero no que lo esté completamente, como lo exigía la Comisión de Estudio, lo cual fue deliberadamente eliminado por la Junta de Gobierno, “lo que debe necesariamente interpretarse como una aceptación, en esta materia, de la colaboración de la potestad reglamentaria en la descripción de la conducta sancionable”.

Anticipo, desde luego, que esta consecuencia extraída por el Tribunal del proceso de creación de la norma constitucional referida, no es, a mi juicio, totalmente acertada, como expondré más adelante, pues resulta inconsistente con el conjunto de principios y normas que regulan el asunto en la Carta Fundamental. Esto hace necesario, en consecuencia, examinar aquellos principios y normas.

III. ESTATUTO CONSTITUCIONAL

La Constitución, modificando sustancialmente la distribución de competencias normativas que impuso su predecesora de 1925, consagró, en su artículo 63, el *Principio de Dominio Máximo Legal*, en virtud del cual se limita la potestad normativa del legislador a los asuntos, si bien amplios, taxativamente señalados en esa disposición⁸.

Asimismo, autorizó al Presidente de la República, en su artículo 32 N° 6, para dictar los reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de la ley. Paralelamente, en este mismo precepto y para cubrir los demás asuntos susceptibles de ser regulados por normas inferiores a la Constitución, se confirió al Jefe

⁸ Ver RIBERA (2001).

del Estado la competencia para ejercer la potestad reglamentaria –denominada *autónoma*– en todas las materias que no fueren propias del dominio legal.

No puede dejar de mencionarse que, del sistema referido, es menester desprender también un *principio de reserva constitucional*, de manera que resulta improcedente normar en torno de ciertos asuntos agotados en la Carta Fundamental, incluso para el legislador⁹, v. gr., cuando establece que solo es admisible la privación del dominio a través de requisiciones o expropiaciones, sin que ninguna otra especie de norma jurídica pueda añadir nuevas formas de privación; o que el ejercicio de los derechos fundamentales solo puede ser suspendido en los casos de estados de excepción contemplados en los artículos 39 y siguientes de la Constitución.

En consecuencia, el sistema diseñado por el Poder Constituyente lleva a sostener que, así como existen materias propias de reserva de ley, contenidas en el artículo 63 de la Carta Fundamental, respecto de las cuales es admisible la potestad reglamentaria de ejecución; otras resultan inherentes al dominio exclusivo de la potestad reglamentaria autónoma, siempre que se trate de asuntos que no se encuentren previstos en aquella disposición, aunque la experiencia demuestre que esta última es más bien teórica; en fin, hay también materias cuya regulación queda agotada por lo dispuesto en la Constitución, sin que normas jurídicas inferiores, incluyendo la ley, puedan entrar en ese campo normativo, exclusivamente reservado a la Carta Fundamental.

3.1 Ley y potestad reglamentaria de ejecución

Circunscribiendo las bases explicadas a las cuestiones planteadas en el Rol N° 480, se aprecia que este incide en la relación ley-reglamento de ejecución, siendo este último el que persigue, al decir del profesor BERTELSEN en la Comisión de Estudio, “desarrollar, detallar y llevar adelante las disposiciones legislativas”¹⁰, con lo cual le corresponde obrar dentro del ámbito que esas disposiciones le han fijado, sin añadir lo no previsto en ellas ni contemplar más de lo que la ley ha requerido; y sin que tampoco pueda, obviamente, aunque se ciña al mandato legislativo, quebrantar, formal o ma-

⁹ Sobre el particular y más detalladamente, léase FERNÁNDEZ (2005a).

¹⁰ COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN, sesión 355a, p. 2279.

terialmente, la Constitución. Aquí está la doble exigencia a la potestad reglamentaria de ejecución: respetar la Carta Fundamental y también la ley que aplica, surgiendo un deber de sujeción a la constitucionalidad y otra, al mismo tiempo, a la legalidad.

Precisamente, el asunto planteado en el Rol N° 480 incide de lleno en la potestad reglamentaria de ejecución, a propósito de la cual se ha sostenido que:

“Con sujeción a los dos principios de reserva en estudio, queda vedado a todo órgano con potestad normativa accesoria, subordinada o secundaria la regulación de las materias situadas en el dominio máximo del legislador, sea para evitar la dictación de preceptos legales cuando la Constitución exige que sean dictados; o para inmiscuirse en ese ámbito exclusivo del legislador, desplazándolo por la potestad reglamentaria.

Empero, esas normas dependientes o secundarias deben complementar la regulación efectuada por la ley con la finalidad de lograr la cabal aplicación de lo dispuesto en ella (...)”¹¹.

Surge con claridad, en consecuencia, la función “dependiente de” o “subordinada a” con que se concibe la potestad de ejecución, sin que pueda atribuírsele vida propia ni autonomía o capacidad para exceder el marco dispuesto en la Constitución y en la ley que está convocada, por la Carta Fundamental, a aplicar.

3.2 Ubicación de la potestad reglamentaria de ejecución

Avanzo más en lo que viene señalándose, exponiendo que debe precisarse que la relación entre la ley y el reglamento que la concreta no es una vinculación de ámbitos o espacios normativos diversos, como si a la primera de aquellas disposiciones correspondiera una determinada materia –las referidas en el artículo 63– y a la segunda de ellas otra especie de asuntos, ya que, de ser así, se trataría de la potestad reglamentaria autónoma. La facultad ejecutiva del Presidente de la República, antes y al contrario, se inserta, precisamente, en el mismo ámbito que la ley, sin que posea independencia normativa o un ámbito jurídico propio.

Desde esta perspectiva, entonces, no corresponde formular los conflictos o dudas entre la ley y la potestad que la ejecuta en los siguientes términos: ¿Qué corresponde regular a la ley y qué a la

¹¹ CEA (1998) p. 69.

potestad reglamentaria encargada de ejecutarla?, si es que de esa forma se induce a creer que esta última especie de norma jurídica, como se ha dicho, poseería un *ámbito normativo propio*, de modo tal que *allí donde la ley termina su regulación comenzaría la de la potestad ejecutiva*, en circunstancias que esta última solo resulta concebible *dentro del marco dispuesto por aquella* y, como se verá en seguida, aún más, dentro de la esfera que antes de la ley, le ha fijado, directa o indirectamente, explícita o implícitamente, la Constitución.

Al contrario, la imagen que realmente representa la relación entre las distintas fuentes normativas en nuestro Derecho podría graficarse como verdaderos círculos que se insertan unos dentro de otros, sin jamás desbordarse los interiores fuera de aquellos que los contienen: uno mayor y que abarca toda la normatividad –matizando y entendiendo pedagógicamente el empleo de la expresión *toda*, por cierto, en una concepción que no es ni puede ser puramente positivista– compuesto por la Carta Fundamental y las demás normas que integran el bloque de constitucionalidad, particularmente, los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Otro círculo, ubicado dentro del primero, incluye las materias de ley, quedando fuera –pero siempre dentro del círculo mayor constitucional– el espacio entregado a la potestad reglamentaria autónoma; un tercer círculo, dentro del segundo, incluye el ámbito de la potestad de ejecución, sea la que emana del Presidente de la República o de los órganos constitucionalmente autónomos como el Banco Central o el Ministerio Público; y aun otros, dentro de este último, para las normas infrarreglamentarias que surgen de los órganos estatales subordinados al Jefe del Estado, como los servicios públicos o las superintendencias.

3.3 Contenido de la potestad reglamentaria de ejecución

Caracterizada y situada dicha potestad en los términos descritos, queda claro que ella solo puede actuar en aquel ámbito normativo previamente dispuesto por el legislador, sin que le corresponda innovar ni gozar de la virtualidad creadora que poseen la Constitución y, en menor medida, la ley. En este sentido, el reglamento no solo debe actuar *dentro de aquellas dos normas superiores*, sino que está convocado, por el artículo 32 N° 6 de la Carta Fundamental, a especificar y concretar el mandato que el legislador ha contemplado.

Por ello, resulta consistente con la Carta Fundamental la segunda de las dos explicaciones que transcribo enseguida:

“Para unos, el rol central de reglamento es la ejecución de la ley. Ello implica no solo desarrollar y detallar los aspectos de la ley, sino hacer todos los esfuerzos necesarios por llevar adelante la aplicación de la ley. El rol del reglamento es cumplir o aplicar la ley; su propósito es facilitar la implementación de la norma legal. El reglamento complementa la ley para su mejor ejecución; concretiza y facilita el modo de hacer efectiva la regulación legal. La norma administrativa ayuda con su especificidad a la norma general para ejecutarla en situaciones concretas. En este sentido, puede desarrollar o complementar la ley. Esta posición es la que podríamos denominar ‘finalista’, pues define el rol del reglamento por su propósito último.

Para otros, en cambio, el reglamento solo puede desarrollar lo ya legislado; no puede complementar o desarrollar ni innovar en lo ya regulado. La potestad reglamentaria es una atribución de aplicación, no de complementación. Por lo mismo, solo puede regular aspectos de detalle no abordados por la ley. Su función es pormenorizar, sin alterar, completar o complementar la ley, aunque sea para facilitar su cumplimiento. El reglamento no puede alterar los derechos ni obligaciones ni aun a pretexto de ejecutar la ley. Esta posición es la que podríamos denominar ‘del parámetro estricto’, pues el reglamento se define no por su propósito sino por su origen. El reglamento ejecuta la ley; pero no es ley; es esta la que establece su grado de intervención. Más que su finalidad, vale su referencia al marco de remisión”¹².

La segunda tesis expuesta, a mayor abundamiento, es singularmente respetuosa del régimen democrático que contempla el artículo 4° de la Constitución, en las Bases de la Institucionalidad:

“Así, el poder normativo reglamentario es un residuo del principio monárquico, mientras el Poder Legislativo, del principio democrático. ¿Debemos entender entonces a la Potestad Reglamentaria como contraria al constitucionalismo moderno? Evidentemente no, pero enmarcada, circunscrita rigurosamente a los parámetros que le confiere la Carta Fundamental”¹³.

3.4 Niveles aplicables a la reserva de ley

Resulta menester recordar, en todo caso, que la intensidad de la regulación encargada por la Constitución a la ley, puede ser, al menos, de dos especies y, por ende, así también variará el ámbito de

¹² CARMONA (2002) p. 183. Puede hallarse, en este artículo, una revisión de la evolución jurisprudencial. En el mismo sentido, GARAY (2006).

¹³ FERMANDOIS (2001) p. 289.

extensión de la potestad reglamentaria para su ejecución. En efecto el Tribunal ha sostenido que la definición de lo que corresponde regular a la ley está contenida en la Carta Fundamental en *dos niveles*.

Por una parte y con cualidad general, o sea, aplicable a todos los asuntos que son materia de ley y, por ello, potencialmente de potestad para su ejecución, rige lo dispuesto en el artículo 63 de la Carta Fundamental en relación con lo señalado en su artículo 32 N° 6; y, de otra, en el segundo nivel, pueden existir casos específicos, siempre previstos por la Constitución, en que aquella regla general sea precisada a través de disposiciones específicas, las cuales pueden establecer matices, excepciones, reglas que contemplen mayor o menor rigidez que la contenida en general o cualesquiera otras fórmulas que deberá considerar el legislador y su ejecutor al normar:

“Que se desprende del considerando anterior que, cuando la Carta Fundamental ha previsto la reserva legal con carácter más absoluto, la regulación del asunto respectivo por el legislador debe ser hecha con la mayor amplitud, profundidad y precisión que resulte compatible con las características de la ley como una categoría, diferenciada e inconfundible, de norma jurídica;

Que en la situación recién explicada el Poder Constituyente exige el desempeño de la función legislativa con un grado mayor de rigurosidad en la amplitud de la temática regulada, minuciosidad de la normativa que dicta, profundidad o grado de elaboración en los textos preceptivos que aprueba, pronunciamientos sobre conceptos, requisitos, procedimientos y control de las regulaciones acordadas y otras cualidades que obligan a reconocer que, el ámbito de la potestad reglamentaria de ejecución, se halla más restringido o subordinado;

Que abocado al cumplimiento cabal de la exigencia constitucional explicada, el legislador debe conciliar la generalidad, abstracción e igualdad de la ley, así como sus características de normativa básica y permanente, por un lado, con la incorporación a su texto de los principios y preceptos, sean científicos, técnicos o de otra naturaleza, que permitan, sobre todo a los órganos de control de supremacía, concluir que el mandato constitucional ha sido plena y no solo parcialmente cumplido. No puede la ley, por ende, reputarse tal en su forma y sustancia si el legislador ha creído haber realizado su función con meros enunciados globales, plasmados en cláusulas abiertas, o a través de fórmulas que se remiten, en blanco, a la potestad reglamentaria, sea aduciendo o no que se trata de asuntos mutables, complejos o circunstanciales. Obrar así implica, en realidad, ampliar el margen limitado que cabe reconocer a la discrecionalidad administrativa, con detrimento ostensible de la seguridad jurídica”¹⁴.

¹⁴ Considerandos 17 a 19 de la sentencia pronunciada el 9 de abril de 2003, Rol N° 370.

De cuanto viene siendo expuesto, entonces, tiene que colegirse la secuencia de reglas siguiente:

Primero, la Constitución define, sea solo en el primer nivel descrito o también, y adicionalmente, en el segundo, la competencia de la ley y, con ello, como consecuencia inexorable, queda precisada la que corresponde a la potestad reglamentaria de ejecución. Ciertamente que la determinación efectuada por la Carta Fundamental puede ser precisa y clara o bien requerir auxilio del intérprete constitucional;

Segundo, si la ley no cumple a cabalidad el mandato constitucional, o sea, y en palabras del Tribunal, con la profundidad y densidad que le han sido constitucionalmente requeridas, incurre en infracción de la Carta Fundamental, sin que su omisión pueda ser salvada ni aunque así lo contemple expresamente el legislador –pues estaría enmendando por esa vía inferior la Constitución– convocando a la potestad reglamentaria o, peor aún, a disposiciones inferiores a esta para que llenen su vacío.

Desde este ángulo, tiene que decirse con claridad que la norma infralegislativa que norme en este caso, debe ser declarada inconstitucional, pues invade la reserva de ley, con independencia de lo dispuesto por el cuerpo legal que la ha autorizado, ya que la Carta Fundamental, aun antes que aquel, la desautoriza en plenitud, de acuerdo a la fuerza normativa de que goza la máxima norma de nuestro ordenamiento jurídico, en coherencia con el principio de supremacía constitucional. Sobre este punto volveré, pues el Tribunal formula, en el Rol N° 480, una resolución en sentido distinto;

Tercero, si, en cambio, el reglamento se encuentra *dentro de* los ámbitos definidos por la Constitución y la ley, tendrá que contener disposiciones tendientes a su ejecución, respetando, al menos, las directrices siguientes:

- No puede *innovar*, es decir, contemplar cuestiones no previstas por la ley;
- Tampoco le cabe modificar la ley, vale decir, introducir cambios a lo dispuesto por el legislador, cualquiera que sea su sentido, aumentando lo requerido por este, disminuyendo lo exigido por él o, sencillamente, alterándolo, en la forma o en el fondo;
- En fin, el reglamento de ejecución puede ser improcedente o no resultar necesario, ya sea porque aquella ejecución resulta inadmisibles o bien porque la ley contiene –dado que así lo ha reque-

rido la Constitución— un nivel suficientemente profundo de densidad que evita la necesidad de que sea ejecutado.

En este último caso, no se trata que el legislador haya invadido el campo normativo propio de la potestad reglamentaria de ejecución, excediendo su competencia, sino que son asuntos que, en caso alguno, pueden ser objeto de aquella especie de reglamentos, por cuanto la ley debe regularlos íntegramente, no dejando espacio alguno a la potestad ejecutiva, v. gr., según ha resuelto el Tribunal en materia de sistema electoral; o, agregó, en el caso de normas que contemplan infracciones o delitos, procedimientos, tributos o cualquier disposición que imponga limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales, de acuerdo con el artículo 19 N° 26 de la Constitución.

3.5 Primer y segundo niveles de regulación al legislador y a su ejecutor en el Rol N° 480 y la cuestión de la ley penal (infraccional) en blanco

Del texto, contexto y espíritu de las disposiciones constitucionales en juego, especialmente, lo preceptuado en los artículos 5° inciso segundo y 19 N° 3, incisos séptimo y octavo, y N° 26, surge, indudablemente, que, en la materia analizada en el Rol N° 480, impera también el segundo nivel de exigencia al legislador, en virtud del cual se requiere de él una mayor profundidad, reduciendo, y hasta, tal vez excluyendo, el espacio destinado a la potestad reglamentaria para su ejecución.

Esto es decisivo, porque, como señala el Tribunal en el considerando 18, admitir que el principio de legalidad no excluye, en principio agregaría yo, la colaboración de la potestad reglamentaria de ejecución,

“no dilucida la extensión de la reserva legal; esto es, no determina cuánto de la regulación puede entregar la ley a la potestad reglamentaria, lo que exige, en cada caso, revisar el sentido y alcance con que el constituyente ha establecido la reserva legal en la determinada materia”, puesto que, si bien “no resulta constitucionalmente obligatorio que la ley regule en todos sus detalles esos mismos deberes. En el otro extremo, tampoco resulta constitucionalmente tolerable que la ley, eluda la reserva legal y, carente de contenido, delegue en el administrador lo que la Constitución ha reservado a ella”.

Cuanto se ha explicado conduce, necesariamente, a examinar el principio de reserva de ley en materia sancionadora, incluyendo en

esta tanto lo penal como lo administrativo, especialmente, en nexo con lo preceptuado en el artículo 19 N° 3 inciso octavo de la Constitución.

3.5.1 Interpretación literal solo sobre la base de la historia fidedigna

Tanto los autores como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han concordado en interpretar en un solo sentido la secuencia seguida por el artículo 19 N° 3 inciso octavo de la Constitución en su proceso de formación, desde la proposición contenida en el Anteproyecto de Nueva Constitución, elaborado por la Comisión de Estudio, pasando por el Consejo de Estado, y hasta la decisión del poder constituyente radicado, a la sazón, en la Junta de Gobierno:

“Cabe ahora preguntarse dónde está el principio de tipicidad, legalidad o reserva en la Constitución. En el Informe de la Comisión de Estudio se dijo que ninguna ley podría establecer penas sin que la conducta estuviera completa y expresamente descrita en ella. Es decir, se establecieron dos requisitos copulativos para la configuración legislativa del tipo penal: que la conducta esté completa o detalladamente descrita por la ley; y que esta satisfaga tal exigencia en un texto expreso.

La intención de ese germen de disposición era prohibir, por razones de certeza jurídica, las leyes penales en blanco o que se limitan a enunciar la conducta punible y a señalar con precisión, únicamente, las penas respectivas. Lo mismo dijo en su Informe el Consejo de Estado. Pero la Junta de Gobierno suprimió la conjunción copulativa y la palabra ‘completa’ dejando el texto tal cual está hoy escrito en el inciso octavo. Esta supresión carece de historia fidedigna, pero puede ser explicada manifestando que se hizo por la Junta de Gobierno para permitir, aunque sea excepcionalmente, la dictación de las leyes penales en blanco (...)”¹⁵.

Bajo esta misma perspectiva, se ha pronunciado también el Tribunal Constitucional para admitir que las denominadas *leyes penales en blanco*, sea que su complemento se encuentre en otra ley o en una norma inferior, es decir, se trate de leyes penales en blanco propias o impropias, se ajustan a la Carta Fundamental¹⁶. Así acaba de hacerlo en el más reciente de esos pronunciamientos, decidiendo que:

¹⁵ CEA (2004) pp. 168-169.

¹⁶ En resumen de aquella jurisprudencia léase FERNÁNDEZ (2006) pp. 57-60.

“(...) Según una de sus numerosas definiciones, las leyes penales en blanco ‘son aquellas leyes que solamente contienen una conminación penal y que respecto del contenido prohibitivo remiten a leyes, reglamentos e incluso actos administrativos, que se han promulgado autónomamente en otro tiempo o lugar. De acuerdo con ello hay que distinguir entre norma sancionatoria y norma complementaria (...).

Que en la línea doctrinal expuesta, esto es, que tanto las leyes penales en blanco propias como abiertas vulneran el principio de la legalidad de la ley penal, se ubica la proposición que la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política aprobó como artículo 19 N° 3, inciso final, en el anteproyecto entregado a la Junta de Gobierno el 18 de octubre de 1978: ‘Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se pretende sancionar está expresa y completamente descrita en ella’. Esta formulación la propuso el profesor Raúl Bertelsen, argumentando que con ella ‘no quepan reglamentos ni disposiciones emanadas del Gobierno para desarrollar la ley penal, ya que ella debe bastarse a sí misma y si no se basta a sí misma, no hay delito ni pena’. (Opinión que consta en las Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, sesión 399 del 12 de julio de 1978). Después de la opinión coincidente del Consejo de Estado, en cuyas actas quedó constancia del sentido prohibitivo que el precepto así redactado tenía para la existencia de las leyes penales en blanco, la Junta de Gobierno eliminó la palabra ‘completamente’, dejando solo la expresión ‘expresamente’. No existen evidencias de historia fidedigna de esta modificación, que permitan aclarar su significado.

Que el texto definitivo del artículo 19 N° 3, inciso final, de la Constitución Política, subsistente hasta la actualidad, ha producido variadas interpretaciones sobre su alcance, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, *prevaleciendo aquella que sostiene la permisividad de las leyes penales en blanco en nuestro orden jurídico*. Este criterio está basado en el sentido que se atribuye a la supresión de la expresión ‘completamente’, ya mencionada en el acápite anterior, y en el carácter atenuador asignado a la solitaria subsistencia de la expresión ‘expresamente’ frente a los requisitos que predominantemente la doctrina atribuye a la legalidad de la ley penal (...).

Que, según lo expuesto, la confrontación abstracta entre la disposición constitucional que establece la legalidad de la ley penal en el artículo 19 N° 3, inciso final, del Código Político, con las denominadas leyes penales en blanco, depende de la ubicación que estas tengan en las diversas clasificaciones que la doctrina les atribuye según las condiciones mínimas que aquellas debieran cumplir y que la jurisprudencia ha incorporado en sus resoluciones. Bajo tal criterio, *están permitidas por nuestro ordenamiento constitucional las llamadas leyes penales en blanco impropias o de reenvío*, o sea, aquellas cuya remisión para la descripción de la conducta punible se encuentra en otra ley o en norma originada en la instancia

legislativa, penal o no. *Están permitidas, también, aquellas cuyo destino de remisión se encuentra establecido expresamente en la ley, aun cuando sea una norma no originada en la instancia legislativa y en la que se describa el núcleo central de la conducta punible (...)*¹⁷.

Aquella interpretación literal del artículo 19 N° 3 inciso octavo, efectuada solo sobre la base de su derrotero histórico, pudo ser consistente con la Carta Fundamental al comienzo de su vigencia y mientras se institucionalizaba. Empero, hoy tiene que ser revisada sobre la base que nuestro constitucionalismo ha evolucionado, especialmente, en el respeto y promoción de los derechos fundamentales y en el reconocimiento unánime –sea como valor, principio o derecho– de la seguridad jurídica.

Por ende, es menester, avanzar a una interpretación renovada. En este sentido:

“(...) Louis Favoreu precisa este concepto al expresar que: ‘Un Tribunal Constitucional es una jurisdicción creada para conocer especial y exclusivamente en materia de lo contencioso constitucional’ y debe velar por el derecho fundamental a la integridad y primacía de la Constitución. Debe igualmente considerarse que las normas que articulan la jurisdicción constitucional *deben interpretarse de manera que potencien al máximo su defensa y cumplimiento*. En este orden de ideas, la jurisdicción constitucional tiene un significado esencial para *el perfeccionamiento* y la vigencia del Estado constitucional de Derecho, la división y equilibrio de las ramas del poder público, la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, la división vertical del poder del Estado y el respeto de los derechos fundamentales.

También debe tenerse en cuenta que esta ampliación de la jurisdicción permite a los Tribunales Constitucionales desempeñar *una función esencial de adaptación de la Constitución y de los textos que la complementan a la realidad nacional, en los casos en que su rigidez provoque problemas en la aplicación de sus normas o una alteración de las garantías en su esencia*¹⁸.

Si alguna vez, en consecuencia, pudo admitirse la constitucionalidad de las leyes penales en blanco, propias e impropias, solo sobre la base de una interpretación literalista y fundada nada más que en la historia del precepto en cuestión, la seguridad jurídica –como el mismo Tribunal lo recuerda en el Rol N° 480– exige hoy una más estricta y exigente comprensión del principio de tipicidad.

¹⁷ Considerandos 1°, 3°, 4° y 6° de la sentencia pronunciada el 9 de noviembre de 2006, Rol N° 468.

¹⁸ Considerando 8° de la sentencia pronunciada el 11 de enero de 2007, Rol N° 591.

Por cierto, no es constitucionalmente admisible –pues nada hay en la Carta Fundamental para sostenerlo así– esgrimir la cuestión de la *discrecionalidad técnica* para relajar aquel principio y, consecuentemente, infringir la certeza jurídica.

3.5.2 Principios de legalidad y tipicidad

La adecuada comprensión del asunto que se está analizando, sin embargo, exige una distinción que es crucial para la adecuada comprensión de lo dispuesto en el artículo 19° N° 3 inciso octavo de la Constitución, conforme a la cual es menester diferenciar, por una parte, el principio de reserva de ley que rige en la materia, puesto que “ninguna ley puede establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella”, del principio de tipicidad, de otra, el cual exige que el legislador –y no otra norma– haya efectuado “la descripción legal del conjunto de las características objetivas y subjetivas (externas e internas o síquicas) que constituyen la materia de la prohibición para cada delito específico”¹⁹.

La Constitución, desde esta perspectiva, exige la reserva de ley para la descripción del delito, fijando así la fuente normativa en que aquel debe encontrarse descrito; pero, en una segunda exigencia, requiere que dicha conducta punible, más allá de la fuente en que se contiene, se encuentre expresamente descrita.

En otras palabras y aun asumiendo como acertada –si bien, ya superada– la interpretación que se ha efectuado de la secuencia histórica de la norma, en cuanto a que la decisión de la Junta de Gobierno lleva a sostener que la ley debe contener los elementos esenciales o sustanciales del tipo, pudiendo quedar entregado su complemento, en lo accesorio, a otra norma jurídica, de ello no puede colegirse, pues allí se produce un salto interpretativo que es erróneo y que contradice la Carta Fundamental, que el principio de tipicidad queda autorizado para escapar, aunque sea parcialmente, de su homónimo de legalidad.

En esta línea de pensamiento, asumir que resulte constitucionalmente admisible que dos normas distintas describan una conducta típica, no permite sustraer a ninguna de ellas del principio de legalidad, pues la flexibilidad en materia de tipicidad no conduce a anu-

¹⁹ CURY (1994) p. 268.

lar un principio que abarca a aquel, como es el de reserva de ley. Yerra, entonces, a juicio del suscrito, el Tribunal cuando admite que una norma infralegislativa pueda contener elementos –aunque sean accesorios, accidentales o secundarios– que complementan lo preceptuado por la ley para describir la conducta típica²⁰. La ley penal en blanco que contiene lo esencial del tipo, en consecuencia, no admite un reglamento penal en blanco que describa lo accesorio de aquel.

3.5.3 Corolario

En resumen, si el legislador decide no hacer una descripción completa y cabal de la conducta que será sancionada, su complemento debe igualmente hallarse contenido en otra ley, pues lo contrario, nada tiene que ver con la tipicidad, o sea, con la decisión de la Junta de Gobierno de no exigir una descripción *completa*, sino que vulnera la reserva de ley que, en la materia, se presenta en los dos niveles referidos, es decir, con cualidad reforzada o más absoluta. Y lo mismo, dicho sea de paso, es aplicable en materia tributaria²¹.

Por ende, la competencia asignada por la Constitución a la ley, para regular la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos en sede infraccional, se encuentra configurada por lo dispuesto en los artículos 19 N° 3 incisos séptimo y octavo y N° 26 en nexa con sus artículos 5° inciso segundo, 63 y 32 N° 6, contemplando los dos niveles para la reserva de ley ya comentados, excluyendo *totalmente* la posibilidad de que la potestad reglamentaria contemple elementos del tipo que no han sido incluidos en la ley, aun cuando se trate de cuestiones accesorias.

IV. EXAMEN ESPECÍFICO DE LAS INCONSTITUCIONALIDADES ALEGADAS

En el marco de consideraciones expuestas, procede revisar la decisión del Tribunal frente a cada uno de los preceptos legales impugnados.

²⁰ Véase, en este sentido, el voto disidente del Ministro Correa Sutil en el Rol N° 468.

²¹ Cfr. con la sentencia pronunciada por el Tribunal Constitucional el 28 de febrero de 1999, Rol N° 282.

4.1 Artículo 81 del D.F.L. N° 1

En primer lugar, el Tribunal se va a pronunciar –en los considerandos 22 a 25– respecto de si el precepto que contiene el deber de las empresas concesionarias que operen interconectadamente a coordinarse para, entre otros fines, preservar la seguridad en el suministro del servicio eléctrico, es constitucionalmente suficiente frente al principio de legalidad, de manera de considerar cabalmente tipificada la conducta cuya infracción puede ser objeto de sanción por la Administración fiscalizadora.

Se trata de dirimir, entonces, si dicho precepto legal “tiene o no la suficiente ‘densidad normativa’, o si describe de manera suficiente el ‘núcleo esencial’ de la conducta debida, para ser aplicado en un caso sin resultar contrario a la propia reserva de legalidad que la Constitución, en defensa de la dignidad humana, ha dispuesto en esta materia”, sobre todo, considerando que la “densidad normativa requerida por el principio de tipicidad viene exigida en razón de la seguridad jurídica de los administrados”.

4.2 Fundamento de la decisión

Analizando, en ese contexto, el precepto legal referido, el Tribunal expone que en él se ha descrito la conducta debida a través del verbo rector *coordinarse*, lo cual significa, según dirá más adelante, “disponer las cosas metódicamente y concertar medios o esfuerzos para una acción común”; en dicha norma, además, se ha establecido una finalidad, consistente en preservar la seguridad del servicio en el sistema eléctrico; y, en fin, se han graduado las sanciones ante su infracción según los modos de comisión o los efectos, conforme a lo establecido en los artículos 15, 16 y 16 A de la Ley N° 18.142, dependiendo de si la infracción resulta ser grave o gravísima.

Por lo anterior, colige que:

“para juzgar si la ley ha o no descrito de manera suficiente el deber cuyo incumplimiento resulta sancionable con multa la falta o inexistencia de coordinación ha de tenerse presente que, por el solo ministerio de la ley, puede presumirse que los sujetos obligados saben que deben realizar una conducta: coordinarse; que han de realizarla con una finalidad pública descrita también por la ley, como son la de preservar la seguridad en el suministro eléctrico, garantizar la operación más económica para el conjunto de las instalaciones del sistema y garantizar el derecho de servidumbre sobre los sistemas de transmisión y saben, por último, que sus eventuales incumpli-

mientos serán considerados como graves o gravísimos si de ellos se siguen determinados efectos, como son los de ocasionar la muerte de una persona o la falla generalizada en el funcionamiento de un sistema eléctrico”.

Entrando en el núcleo de la evaluación constitucional, el Tribunal expone que:

“las empresas concesionarias del sistema eléctrico quedan entonces obligadas a disponer las cosas metódicamente y a concertar medios y esfuerzos en virtud de una finalidad relacionada con la naturaleza del servicio que prestan. Este deber de conducta se esclarece y adquiere mayor sustancia y sentido, pues el método y la concertación de medios debe ser aquel que resulte funcional a alcanzar la seguridad del servicio, la operación más económica para el conjunto de las instalaciones del sistema y el derecho de servidumbre sobre los sistemas de transmisión. Estas son metas públicas ordenadas a la protección de la persona, conducentes a una finalidad lícita como es la de disciplinar la actividad de quienes, por la vía de la concesión, han optado por tomar parte en el suministro de un servicio público vital para la población, como lo es el suministro eléctrico. En consecuencia, no nos encontramos, en la especie, ante una delegación vacía de contenido. La ley no se ha limitado a delegar en normas reglamentarias la regulación de la materia, lo que sí resultaría constitucionalmente reprochable, sino que ha descrito el deber de conducta para la consecución de un fin lícito, a través de un verbo rector, cuyo significado ha quedado enriquecido al poner la conducta al servicio de finalidades públicas legítimas y lo ha sancionado conforme a sus efectos”.

4.3 Crítica

Reconociendo el esfuerzo que despliega el Tribunal, para configurar la conducta cuya infracción es susceptible de ser sancionada, es menester advertir que la propia hermenéutica seguida por aquella judicatura máxima deja en evidencia que la ley no ha establecido una descripción típica, o sea, un diseño que contenga claramente todos los elementos –o, al menos, los esenciales– que permitan al destinatario de la norma conocer, a cabalidad y con anticipación, cuál es la conducta que, de ser seguida por él, lo hará sujeto pasivo de una sanción.

En efecto, la conducta que no puede desarrollarse, pues amerita sanción, no es solo la descoordinación, sino que lo es cuando ella provoca el incumplimiento de la finalidad pública consistente en preservar la seguridad en el suministro eléctrico y garantizar el derecho de servidumbre sobre los sistemas de transmisión, siendo

estos últimos elementos esenciales, pues conforman el núcleo de la conducta típica, ya que no cualquier descoordinación admite sanción.

Justo es preguntarse, entonces, ¿quién ha descrito la conducta ilícita? ¿Lo hace el artículo 81 del DFL N° 1 o recién lo ha venido a hacer el Tribunal en el Rol N° 480, al hacer una interpretación sistemática de aquel precepto? Si es esto último, ¿cómo se supera el efecto retroactivo, al sancionar por actuaciones anteriores a la fecha en que se dictó la sentencia? Más aún, la interpretación judicial ¿exige la revisión de lo decidido, previamente, por la Superintendencia de Electricidad o esta entidad fiscalizadora entendió también así la conducta que sancionó? Si fue así, vuelvo a la duda inicial y que no es infrecuente en sede administrativa, ¿quién definió la conducta típica: el artículo 81 o la Superintendencia al formular cargos o, peor aún, lo hizo recién al dictar la resolución sancionadora?

Por ello, cuando el Tribunal concluye que “esta descripción del núcleo esencial del deber a través del verbo rector ‘coordinarse’, explicitado a través de finalidades públicas lícitas que ayudan a entender su sentido y alcance y cuyo incumplimiento ha sido considerado como agravado en conformidad a los efectos que describe el artículo 15 de la Ley N° 18.410, resulta suficiente y, en consecuencia, no hará reproche de inaplicabilidad por inconstitucionalidad al precepto del artículo 81”²², parece nítido que el precepto legal impugnado no ha descrito claramente la conducta prohibida, sino que ha sido el juez constitucional –y antes, la Administración– el que, integrando diversas disposiciones de la ley, construye el tipo infraccional.

Al respecto, útil es transcribir aquí lo que ha señalado, en la materia, la Corte Interamericana:

“Con respecto al principio de legalidad penal, la Corte ha señalado que *la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada*, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no

²² En relación con este acápite del fallo, conviene tener presente que los Ministros señores Juan Colombo Campbell, Hernán Vodanovic Schnake y Jorge Correa Sutil llegan a la conclusión referida teniendo presente consideraciones adicionales, sobre la base de advertir que no se está ante un caso de norma penal, sino ante un deber administrativo, de manera que “las exigencias de la legalidad penal han de ser matizadas pues ellas han sido establecidas en defensa de la libertad personal, bien jurídico que la Constitución cautela de manera más rigurosa que los demás”.

penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad.

En un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo²³.

Por cierto que *la elaboración* del tipo infraccional corresponde al legislador, no al juez que conoce del asunto; menos a la Administración que fiscaliza y sanciona, como tampoco a la Justicia Constitucional que evalúa el apego de los preceptos legales o reglamentarios a la Carta Fundamental.

Y no resulta, en fin, constitucionalmente admisible que se justifique una descripción clara y a la que es difícil arribar, sobre la base de que sus destinatarios –empresas eléctricas– deben conocer el ordenamiento jurídico especial que rige su trascendental actividad económica de servicio público. Nada de ello –y tampoco la capacidad reconocida de los equipos jurídicos que asesoran a un agente económico– admite la discriminación o diferencia arbitraria que lleva a relajar, al punto de vaciar de contenido, el principio de tipicidad –no el de legalidad, que aquí no está en juego–, cuando se trata de aquellos destinatarios u otros singularmente prominentes de los preceptos analizados.

4.4 Examen de los preceptos que establecen la legitimidad de la actividad (en realidad, *potestad*) sancionadora

En los considerandos 26 a 32, el Tribunal analiza la constitucionalidad de los artículos 3° N° 17 inciso cuarto y N° 23 inciso primero y del artículo 15, ambos de la Ley N° 18.410.

Comenzando por este último, recuerda que se trata de un precepto que faculta a la Superintendencia para sancionar a las empresas, entidades o personas naturales, sujetas a su fiscalización o supervisión, en caso que incurran en infracciones de las leyes, *reglamentos* y demás normas relacionadas con electricidad, gas y combustibles

²³ Considerandos 125 y 126 de la sentencia pronunciada en el caso *Lori Berenson con Perú*, el 25 de noviembre de 2004.

líquidos, o en incumplimiento *de las instrucciones y órdenes* que les imparta la propia Superintendencia. Dispone, asimismo, que las sanciones serán aquellas que se señalan en el mismo título de la ley o en otros cuerpos legales.

El Tribunal comienza advirtiendo que, en la gestión pendiente donde incide el recurso de inaplicabilidad que está conociendo, la Superintendencia ha invocado, para sancionar, *incumplimientos de normas legales y reglamentarias* y no de instrucciones u órdenes, como son el artículo 81 del D.F.L. N° 1 de 1982 y el artículo 165 y diversos acápite de los artículos 172, 181, 184, 323 y 324 del Decreto Supremo N° 327, del Ministerio de Minería de 1997.

No es aventurado extraer de esta advertencia que el Tribunal, naturalmente, no se pronuncia para el caso que las sanciones se impongan por la infracción de normas infrarreglamentarias, pues “no le corresponde a esta Magistratura, en consecuencia, juzgar en esta causa la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley 18.410 en cuanto pueda aplicársele para sancionar incumplimientos de instrucciones y órdenes de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, sino de una norma de rango legal y de diversos preceptos contenidos en un Decreto Supremo, pues así se le ha invocado en la gestión pendiente”, aunque puede anticiparse que ello no sería, afortunada y acertadamente, admitido en esta sede constitucional.

4.5 Confusión de los principios de legalidad y tipicidad

Despejado aquel asunto, el Tribunal sostiene que no cabe formular reproche cuando el deber que se reputa infringido está establecido en una norma de rango legal, pero tampoco cuando la ley faculta a una Superintendencia a sancionar a las empresas concesionarias de un servicio público ante el incumplimiento de deberes establecidos en Decretos Supremos, aunque en este caso solo “en la medida que estos últimos se limiten a reglamentar deberes suficientemente descritos en normas de rango legal”.

En la especie, añade el Tribunal, “las normas de rango legal examinadas describen de manera suficiente el deber”, según lo razonado en los considerandos 13 a 25. Es decir, no está en juego aquí –al revés de lo que ocurriría con el artículo 81– el principio de tipicidad, sino que el problema constitucional surge con el de legalidad, aunque el Tribunal –equivocadamente, según se explicó– aplique el

mismo criterio para solucionar las dudas que se le han planteado en uno y otro caso.

El mismo razonamiento, a juicio del Tribunal, resulta aplicable al artículo 3° N° 17 inciso cuarto y N° 23 inciso primero, ya que no merece reproche de constitucionalidad cuando las infracciones se encuentran contempladas en normas de rango legal o si se hallan contenidas en decretos supremos, cuando estos últimos vienen, como en la especie, precedidos jerárquicamente de una ley que describa las conductas debidas y sancionables con suficiente sustancia como para no vulnerar el principio de legalidad.

Lo expuesto puede formularse, entonces, en los términos siguientes: no hay inconstitucionalidad cuando la infracción se encuentra descrita en una o varias leyes o cuando el reglamento solo detalla lo que está, en esencia, previsto en una ley.

Ya he señalado que la primera hipótesis (ley infraccional en blanco complementada por otra ley) vulnera el derecho a la seguridad jurídica, que no era concebido –como lo es hoy– cuando la Junta de Gobierno modificó lo que le habían sugerido la Comisión de Estudio y el Consejo de Estado; y que la segunda hipótesis (ley infraccional en blanco complementada por la potestad reglamentaria) es igualmente y más nítidamente inconstitucional, pues, más allá de que cumplan con el principio de tipicidad, quebrantan el de legalidad.

4.6 Aplicación de la *Teoría de la Ley Pantalla*, pero al revés

Aún obviando lo que acaba de señalarse, llama la atención que, en todo caso, el Tribunal –situado en la segunda hipótesis mencionada– no resuelva acerca de si el reglamento vulnera o no la Constitución.

Sorprendentemente, la Magistratura Constitucional declara que aquella hipótesis “no debe estimarse como un juicio relativo a si, en la gestión pendiente, las sanciones aplicadas por la Superintendencia tuvieron o no suficiente cobertura legal, pues tal juicio debe ser emitido por el Tribunal de Alzada que conoce de las reclamaciones de la empresa sancionada. En otras palabras, este pronunciamiento no versa ni podría versar acerca de si el Decreto Supremo invocado por la Superintendencia efectivamente se limita a desarrollar el deber de coordinarse con los fines legales o si, por el contrario, excede esos márgenes tolerables o si delega en normas inferiores este deber que le corresponde. No le compete a este Tribunal en este

caso juzgar la legalidad ni la constitucionalidad de los Decretos Supremos o de instrucciones que se amparan en ellos, invocados en la gestión pendiente. Solo le corresponde determinar si la aplicación, en la gestión pendiente, de los preceptos legales impugnados resulta contraria a la Constitución”.

De lo expuesto queda en evidencia que el Tribunal aplica aquí, aunque invertida, la denominada *Teoría de la Ley Pantalla*, según la cual, cuando se impugna la constitucionalidad de una norma reglamentaria, se elude revisar la ley que esa norma ejecuta y el examen se comprime a revisar la legalidad de aquella y no el respeto que esa norma infralegislativa debe a la Carta Fundamental, pues si se la considera legal, ya no se avanza al control de constitucionalidad del precepto reglamentario²⁴.

Efectivamente, en el Rol N° 480 el Tribunal invierte la teoría referida, pero provocando igualmente que no se ejerza el control de constitucionalidad sobre el reglamento, pues no se considera habilitado para examinar, desde ese ángulo, el Decreto Supremo, ya que ha sido convocado, conforme al artículo 93 N° 6 de la Carta Fundamental, a evaluar solo el apego de los preceptos legales, que sustentan aquel acto reglamentario, a la Constitución. Lo otro, la constitucionalidad de la norma infralegislativa, aclara que correspondería al juez del fondo.

Aunque el razonamiento del Tribunal confirma que ni aun después de la reforma constitucional de 26 de agosto de 2005, posee el monopolio del control de constitucionalidad, pues tiene razón en señalar que el juez del fondo puede –y debe, de acuerdo a los artículos 6° y 76 de la Carta Fundamental– examinar el reglamento a la luz de la Constitución, se trata, sin embargo, de una decisión errada, ya que, mientras por una parte admite la colaboración del reglamento en la descripción del tipo, no se pronuncia acerca de si dicha colaboración se ajusta o no a la Carta Fundamental, en circunstancias que es el complemento indispensable de la ley en blanco.

Lo expuesto es de trascendental importancia cuando no basta con examinar la ley para evaluar su apego a la Constitución, sino que es forzoso revisar el conjunto normativo que contiene la infracción:

²⁴ Aplicó aquella teoría, precisamente, en la sentencia pronunciada el 15 de abril de 1997, Rol N° 253 (considerandos 5° a 9°).

“Que el examen del tenor literal y espíritu de la disposición en gestación reproducida permite a este Tribunal determinar las características matrices siguientes:

1. La remisión que el proyecto de ley hace, sin reserva alguna, al reglamento de ejecución para los efectos de establecer, es decir, de ordenar o mandar en cuanto a los requisitos, sanciones y causal genérica de incumplimiento que autoriza imponerlas;
2. La omisión de toda norma regulatoria del proceso y procedimiento a través del cual pueden ser impuestas aquellas sanciones, contemplando la defensa de rigor;
3. El silencio en relación con cuál es el órgano administrativo competente para dar por establecidos los hechos configurativos de la infracción o sanción administrativa;
4. La amplitud de la causal, única y genérica, que permite, en definitiva, punir administrativamente a quienes se reputa haber incurrido en incumplimiento de las obligaciones vinculadas al registro habilitante respectivo;
5. La remisión al reglamento de ejecución como fuente, exclusiva y excluyente, de las situaciones concretas que configuran aquel incumplimiento;

Que, del enunciado efectuado en el considerando precedente se sigue, como conclusión ineludible, que el precepto impugnado es una remisión, en aspectos medulares, a la potestad reglamentaria de ejecución de la ley y subordinada a lo que tal ley haya normado, con antelación y en términos sustantiva y procesalmente suficientes. Efectivamente, las omisiones normativas que evidencia ese precepto en formación impiden que pueda considerarse cumplido el cúmulo de exigencias previstas en el artículo 19 N° 3 de la Constitución. Consiguientemente, el Tribunal debe declarar que tal disposición del proyecto infringe el fondo del precepto constitucional señalado, reproche de inconstitucionalidad material que así será decidido en la parte resolutive de esta sentencia”²⁵.

4.7 Examen de los preceptos que establecen las sanciones

El Tribunal se refiere, finalmente, en los considerandos 33 a 36, a los artículos 16 N° 2 y 16 A de la Ley N° 18.410, en cuanto se ha alegado que, fundamentalmente por la discrecionalidad que consagran a favor de la Administración, al establecer un amplio rango de sanciones, ellas pueden llegar a ser excesivas.

²⁵ Considerandos 22 y 23 de la sentencia pronunciada el 21 de abril de 2005, Rol N° 437.

Desde luego, el Tribunal no formula reproche en cuanto al principio de legalidad, ya que las conductas y, en este caso, las sanciones están contenidas en la ley y no en normas de inferior jerarquía.

En cuanto al rango muy amplio de sanciones que establece la ley, este va desde una multa de una unidad tributaria mensual hasta una de diez mil unidades tributarias anuales o clausura, tratándose de infracciones gravísimas; hasta cinco mil unidades tributarias anuales o revocación de autorización, si se trata de infracciones graves y multa de hasta quinientas unidades tributarias anuales, en el caso de infracciones leves. Pero cabe señalar que, si bien el rango de las sanciones es amplio, se encuentra regulado dependiendo de si se trata de infracciones gravísimas, graves o leves, según la conducta en cuestión de que se trata, en un caso, o según los efectos o resultados que produzca el incumplimiento, en la mayoría de ellos.

Ante esta regulación, el Tribunal reconoce que “la discrecionalidad que se deja a quien está llamado a fijar la sanción puede ser efectivamente calificada de amplia, si se le compara con el rango de discreción que permiten, por regla general las sanciones penales. Con todo lo criticable que pueda ser esta forma de legislar, no corresponde a este Tribunal hacer reproches de mérito, sino de constitucionalidad. Siendo esta y no otra su tarea, el Tribunal no tiene reproche que hacer a estos preceptos, pues en la especie, se han aplicado estos preceptos para justificar multas que, sumadas, ascienden a 500 Unidades Tributarias Anuales, cifra que está sujeta a la revisión de judicatura independiente”.

Podría desprenderse de esta decisión, aunque no debe considerarse que ese haya sido el objetivo del Tribunal, que la proporcionalidad no es una regla exigida por la Constitución, en circunstancias que ella no solo se encuentra contemplada en la Carta Fundamental en los numerales 2º y 20 de su artículo 19, sino que es constitutiva de un derecho fundamental²⁶.

La proporcionalidad es uno de los elementos configurativos del principio de igualdad, para dirimir la “disposición, conformidad o correspondencia debida (...) entre cosas relacionadas entre sí”²⁷:

²⁶ FERNÁNDEZ (2000).

²⁷ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Madrid, Ed. Espasa, 2001, p. 1253.

“(…) para apreciar si una medida diferenciadora tiene o no carácter discriminatorio, el Tribunal Constitucional aplica, en primer término, el *test* de razonabilidad, que exige que la diferencia persiga un fin constitucionalmente admisible, así como que exista una adecuación entre dicha medida diferenciadora y el fin que la misma persigue. Pero además de ser razonable, es necesario que la diferenciación sea proporcionada, entendiéndose por tal que la medida sea resultado de una satisfactoria ponderación, ya de los derechos afectados, ya de las circunstancias que justifican el trato”²⁸.

En términos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a partir del caso *Sindicato Nacional de la Policía Belga*²⁹, se ha configurado el nexo existente entre el Principio de Igualdad y el de Proporcionalidad:

“(…) la desigualdad de trato no solo debe perseguir un objeto legítimo, sino que en todo caso debe darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida”³⁰.

En España se ha recogido también la tesis del Tribunal Europeo:

“Para que una desigualdad de trato no vulnere el principio de igualdad habíamos visto que al Tribunal Europeo de Derechos Humanos no le bastaba solo que dicha desigualdad persiguiera un fin legítimo; además, la desigualdad tenía que ser proporcional al fin perseguido. Pues bien, ahora esa es la cuestión: ¿exige nuestro Tribunal Constitucional la proporcionalidad entre la norma y el fin por ella perseguido?

En un principio, el Tribunal Constitucional, como ya hemos visto, hizo suya la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La sentencia de 2 de julio de 1981³¹ declaraba, en términos generales, que ‘la igualdad es solo violada si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse en relación a la finalidad y relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida’(…).

Sin embargo, y a pesar de tan contundentes declaraciones, el Tribunal Constitucional no ha realizado el examen de la proporcionalidad con la generalidad con que lo ha hecho el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (…)”³².

²⁸ MEDINA (1996) p. 124.

²⁹ Sentencia de 27 de octubre de 1975, contenida en el *Boletín de Jurisprudencia Constitucional* Nº 25, pp. 602 ff.

³⁰ SUAY (1985) p. 99.

³¹ *Boletín de Jurisprudencia Constitucional* Nº 4, pp. 243 ff.

³² SUAY (1985) pp. 179-181.

En la misma línea se encuentra la jurisprudencia de Estados Unidos:

“(...) el método (del juicio de igualdad) consistía en reconocer al legislador la facultad de dictar leyes diferentes según el grupo social al que iban destinadas, con tal de que esa diferencia de trato tuviese una justificación objetiva y razonable, lo que solo va a ser posible demostrando que la ley es un medio propicio para la consecución del fin que ella misma se propone. Queda, pues, prohibida toda diferencia de trato que no tenga algo que ver con el objetivo de la ley.

Este método, de un lado, mantiene rigurosamente la prohibición de utilizar ciertos criterios de diferenciación y, de otro, admite que el legislador pueda dictar disciplinas diferentes si sirven para alcanzar el objetivo que la propia ley se propone. Normalmente, como veremos, la utilización de este método se va a traducir en la legitimidad constitucional de la ley, si bien existen casos en que la diferenciación es insostenible. En *Katzenbach v. Morgan*, el Tribunal Supremo declaró la inconstitucionalidad de la ley que excluía del derecho a voto a quienes no supieran hablar inglés (de hecho, ello significaba la privación del derecho al sufragio de los portorriqueños). El objetivo de difundir la lengua del Estado, que podría haber perseguido dicha ley, no era suficiente para legitimar la diferencia.

Sin embargo, el ejemplo citado es excepcional. Lo normal es que la utilización de este método conduzca a la desestimación de las cuestiones que se suscitan por infracción del principio de igualdad (...)”³³.

La proporcionalidad, entonces, permite vincular una medida o decisión con el sujeto u objeto sobre el que recae, de manera que haya conveniente o razonable adecuación entre ellas:

“Lo razonable puede ser lo proporcionado e idóneo para alcanzar un fin propuesto; adecuación mesurada de los medios al fin (...); lo razonable es lo justo, lo valioso por su ajuste al valor de la justicia; razonable es lo que tiene razón suficiente según las circunstancias del caso (...). La razonabilidad impone, entonces, un cierto límite que, si se traspasa, nos hace caer en la zona opuesta de lo arbitrario (...). Hay razonabilidad cuando el medio está proporcionado al fin, siempre que tal medio no infiera a determinados derechos una limitación mayor que la que surgiría de otro medio distinto”³⁴.

Por ello, la cuestión de la proporcionalidad no es un asunto de mérito, es decir, de decisión soberana y no justiciable por parte del legislador, sino que es un parámetro o cartabón cuyo respeto se exige por la Carta Fundamental, frente al cual cabe revisar, por la

³³ SUAY (1985) pp. 108-109.

³⁴ BIDART CAMPOS (1987) pp. 92 y 94.

Magistratura encargada del control de constitucionalidad, las decisiones legislativas, administrativas o estatales, en general.

4.8 La Constitución no exige que los preceptos que establecen deberes, que facultan sancionar y que prescriben sanciones estén todos en una misma norma

Para finalizar su examen, en los considerandos 37 a 39, el Tribunal procede a “determinar si puede ser contrario a la Constitución que los preceptos que establecen deberes, los que prescriben las sanciones y los que facultan para sancionar el incumplimiento de deberes se encuentren en normas diversas”, al margen de la jerarquía de ellas.

Aunque el Tribunal reconoce que “reunir en una misma norma la conducta antijurídica y la sanción es la técnica habitual del derecho penal” porque “se garantiza mejor la seguridad jurídica”, tal y como ya se ha explicado, precisa que, en el caso concreto que está conociendo, las normas impugnadas se encuentran en dos cuerpos normativos, el D.F.L. N° 1 y la Ley N° 18.410, los cuales, si bien “no conllevan referencias recíprocas –expondrá la Magistratura Constitucional–, lo que podría facilitar su comprensión, no resulta intolerable para el valor de la seguridad jurídica que normas contenidas en dos cuerpos legales diversos pretendan aplicarse a una empresa especializada que lleva a cabo, en virtud de una concesión, un servicio público, cuya naturaleza exige de una regulación altamente técnica y dinámica”.

En conclusión, el Tribunal ha rechazado, en todas sus partes, el recurso de inaplicabilidad³⁵.

³⁵ Conviene tener presente que el Ministro Mario Fernández Baeza concurre al fallo, aun cuando señala en su prevención, entre otras consideraciones, que “el examen constitucional abstracto de las normas impugnadas en la especie depara una repetida constatación de fisuras jurídicas, varias con alcance constitucional. Desde luego, una análisis general de la Ley N° 18.410, cuyos artículos 3° número 17, inciso cuarto y número 23 inciso primero, 15, 16 N° 2 y 16 A son requeridos de inaplicabilidad en la acción de autos, presenta una disparidad entre el objeto que le entrega a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles y las atribuciones que a esa repartición se le proporciona en el articulado siguiente (...)”, concluyendo que “la aplicación de preceptos legales con los reparos de constitucionalidad descritos, no ha resultado contraria a la Constitución, pues la entidad de las inconstitucionalidades apreciadas en el examen abstracto de los preceptos impugnados es menor que la relación existente entre el objeto protegido en su aplicación, cual es la preservación de la seguridad del servicio en el sistema eléctrico, y los bienes jurídicos fundamentales tutelados en los incisos cuarto y quinto del artículo 1° de la Constitución Política de la República”.

V. EVALUACIÓN

Siendo acertado sostener que el Derecho Administrativo Sancionador se encuentra sujeto al principio de legalidad y que, más aún, a él se aplican los principios y reglas que la Constitución ha contemplado, en materia penal, en su artículo 19 N° 3, el Rol N° 480, aunque manteniendo la jurisprudencia y lo sostenido por la doctrina, flexibiliza aquel principio, así como también el de tipicidad, admitiendo las leyes penales en blanco propias e impropias. Unas y otras, sin embargo, resultan inconstitucionales, pues lesionan la seguridad jurídica, en el primer caso, y el principio de legalidad, precisamente, tratándose de las impropias.

Particularmente sensible se vuelve aquella lesión de la Carta Fundamental, como es obvio de comprender, cuando esa especie de legislación afecta el desarrollo de actividades económicas, especialmente, si se trata de las que requieren inversiones de largo plazo y cuantía elevada, siendo decisivo que el Estado las excluya, derechamente, como instrumento para regular esas actividades en el ejercicio de sus potestades normativas.

Para arribar a esta última conclusión es menester distinguir el principio de legalidad del de tipicidad que, conectados entre sí, son distintos y operan con diferente intensidad, ya que el poder constituyente originario –en una interpretación que debe ser abandonada– flexibilizó el segundo de ellos, en materia sancionadora, pero no el primero. Por ello, en ese ámbito, no resulta admisible la potestad reglamentaria de ejecución y menos todavía su homónima autónoma.

Sin embargo, si se admiten las leyes penales en blanco impropias, entonces, la revisión de constitucionalidad debe alcanzar tanto a la

Adicionalmente, debe considerarse la prevención de los Ministros Marcelo Venegas Palacios y Enrique Navarro Beltrán, quienes también concurren al fallo, teniendo adicionalmente presente otras motivaciones. De entre estas, destaco aquella según la cual el artículo 15 de la Ley N° 18.410 “autoriza al propio organismo fiscalizador sectorial, la Superintendencia de Electricidad y Combustible, a sancionar eventualmente no solo las conductas tipificadas en la ley y en los reglamentos dictados por expreso mandato del legislador, sino que incluso aquellas que pudieren establecerse en instrucciones y órdenes emanadas de la propia Superintendencia; todo lo cual no parece conciliable con el principio de legalidad, desde el momento que la autoridad administrativa por sí y ante sí –y sin suficiente respaldo legal– estaría determinando la conducta a sancionar, la que puede llevar aparejado multas de hasta diez mil unidades tributarias anuales, y respecto de cuya imposición puede reclamarse a los tribunales de justicia, siempre que se consigne previamente un determinado porcentaje de la misma”.

ley como al reglamento que la complementa, sin que el juez –sea ordinario, especial o constitucional– pueda solo revisar el apego de alguno de esos preceptos a la Carta Fundamental y no del otro, pues en ambas se contiene la descripción de la conducta que se reputa antijurídica.

En fin, no cabe admitir, como podría desprenderse de lo resuelto por el Tribunal en el punto, que el principio de proporcionalidad sea una cuestión de mérito y, por ende, no justiciable, en circunstancias que integra el derecho a la igualdad que la Constitución obliga a respetar y promover, siendo susceptible, en consecuencia, de ser examinada por el Tribunal, cualquier decisión que pueda considerarse desproporcionada.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUERREA MELLA, Pedro (2006): *Acerca de los límites de la potestad sancionadora de la Administración* (Santiago, Tesis de Grado Magíster en Derecho Público Facultad de Derecho de la Universidad Católica).
- BIDART CAMPOS, Germán (1987): *La interpretación y el control constitucionales en la jurisprudencia constitucional* (Buenos Aires, EDIAR).
- CARMONA, Carlos, "Un nuevo estudio en la relación ley-reglamento: El ámbito del reglamento", 63 *Revista de Derecho Público* 2.
- CEA, José Luis (1998): "Los principios de reserva legal y reglamentaria en la Constitución chilena", 9 *Revista de Derecho UACH* (Valdivia).
- (2004): *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo II (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile).
- CELAYA, Rodolfo (2005): *De la inconstitucionalidad de la potestad sancionadora de la Administración del Estado* (Santiago, Tesis de Grado Magíster en Derecho Público Facultad de Derecho de la Universidad Católica).
- COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN: *Actas Oficiales*, sesión 355^a.
- CURY, Enrique (1994): *Derecho Penal. Parte General*, Tomo I (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- FERNANDOIS, Arturo (2001): "La reserva legal: Una garantía sustantiva que desaparece", 28 *Revista Chilena de Derecho* 2.
- FERNÁNDEZ, Miguel Ángel (2000): "Principios constitucionales de proporcionalidad y justicia en materia tributaria", 27 *Revista Chilena de Derecho*, pp. 357-371.
- (2005): "El derecho constitucional al debido proceso con especial aplicación al nuevo proceso penal", en *Anales de la Facultad de Derecho* (Santiago, Universidad de Chile) pp. 73-79.
- (2005): "El principio de reserva constitucional", *Actas de las XXXIV Jornadas de Derecho Público* (Santiago, LexisNexis) pp. 215-224.
- (2006): "Los derechos fundamentales en 25 años de jurisprudencia del Tribunal Constitucional. 1980-2005", 33 *Cuadernos del Tribunal Constitucional* (Santiago, Tribunal Constitucional).
- GARAY, Diego (2006): *Conflicto ley-reglamento. Jurisprudencia constitucional actual* (Santiago, Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile).
- LIZAMA, Gabriel (2001): *Derechos fundamentales y la potestad sancionadora de la Administración* (Santiago, Tesis de Grado Magíster en Derecho Público Facultad de Derecho de la Universidad Católica).
- MEDINA, Manuel (1996): *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales* (Madrid, McGraw-Hill).
- RIBERA, Teodoro (2001): "Reserva legal, potestad reglamentaria y Constitución de 1980", 63 *Revista de Derecho Público*, pp. 471-488.
- SOTO KLOSS, Eduardo (2005): "La potestad sancionadora de la Administración, ¿se adecua a la Constitución?" en *Sanciones administrativas y derechos*

fundamentales (Santiago, Academia de Derecho Universidad Santo Tomás)
pp. 29-49.

SUAY, José (1985): *El principio de igualdad en la justicia constitucional* (Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local).