

Enrique Navarro Beltrán*

Notas sobre Potestad Sancionatoria de la Autoridad Administrativa y Principio de Legalidad

En el presente artículo se resumen los principios fundamentales reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico y recogidos por la jurisprudencia y doctrina conforme a los cuales las sanciones que puede imponer la administración deben encontrarse clara y determinadamente señalados por una norma de jerarquía legal. No es posible delegar dicha facultad en una norma infra-legal como tampoco que la autoridad administrativa pretenda por sí y ante sí imponer las mismas.

I Normativa constitucional

1. Como es sabido, los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República se refieren específicamente a los principios que conforman el Estado de Derecho. En particular, a la sujeción de todas las autoridades –cualquiera sea su naturaleza– a la Carta Fundamental y a las leyes.
2. En efecto, el artículo 6 obliga a todos los órganos del Estado a “**someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella**”.
3. Por su lado, el artículo 7 indica que “los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, **dentro de su competencia** y en la forma que prescriba la ley”; por lo que, bajo sanción de nulidad y responsabilidad, “ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes”.
4. Este **principio de la competencia** es reiterado en el artículo 2º de la ley 18.575, sobre bases generales de la administración del Estado, conforme al cual “los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a las Constitución y las leyes”; debiendo actuar dentro de su **competencia**;

* *Profesor de Derecho Constitucional Director Departamento de Derecho Público Universidad de Chile*

razón por la cual “no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico”.

5. De este modo, como se ha sostenido por la doctrina nacional, “el Derecho Administrativo comporta un postulado fundamental, el de la **sumisión de la Administración al Derecho**, lo cual constituye una formulación muy general del **principio de la legalidad**, reconocido en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política y en el artículo 2º de la ley 18.575”.¹
6. A su vez, el artículo 19 de la Constitución Política, en su N° 3, relativo a la igualdad ante la justicia, reconoce principios fundamentales tales como el debido proceso y los de la **legalidad de la pena** y de la conducta sancionada.
7. En efecto, sobre lo primero se indica que “corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos”. Por su parte, en relación a la reserva legal, se establece que “ningún delito se castigará con otra **pena** que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado”.

Pues bien, el principio de la **reserva legal de la pena** también resulta aplicable en materia de sanciones administrativas, según expresamente lo ha consignado la jurisprudencia y la doctrina, tal como se analizará a continuación.

II Jurisprudencia del T. Constitucional

1. Así pues, el Tribunal Constitucional² ha señalado expresamente sobre la materia:

“9º. Que, *los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador*, puesto que ambos son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado;

10º. Que, entre ellos, es necesario destacar los *principios de legalidad y de tipicidad*, los cuales no se identifican, sino que el segundo tiene un contenido propio como modo de realización del primero. La legalidad se cumple con la previsión de los delitos e infracciones y de las sanciones en la ley, pero la tipicidad requiere de algo más, que es la precisa definición de la

¹ OELCKERS CAMUS, OSVALDO, El principio de la legalidad, en La Administración del Estado de Chile 1990-2000 (2000), p. 455.

² T. CONSTITUCIONAL, Rol 244, 26 de agosto de 1996.

conducta que la ley considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad, junto a la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta;

11º. Que, en este sentido, ambos principios se encuentran consagrados en los incisos séptimo y octavo del N° 3º del artículo 19, de la Carta Fundamental, de acuerdo con los cuales “Ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado”, y “Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella.”;

12º. Que, de esta forma, la Constitución precisa de manera clara que corresponde a la ley y solo a ella establecer al menos el núcleo esencial de las conductas que se sancionan, materia que es así, de exclusiva y excluyente reserva legal, en términos tales, que no procede a su respecto ni siquiera la delegación de facultades legislativas al Presidente de la República, en conformidad con lo que dispone el artículo 61, inciso segundo, de la Constitución Política”.

2. De esta manera, entonces, “el Tribunal Constitucional entiende, al igual que lo hicieron los comisionados sres. Evans, Ortúzar y Silva Bascuñán, que los principios que inspiran el orden penal recogidos por los tres últimos incisos del N° 3 del artículo 19 se aplican a todas las manifestaciones del derecho sancionador del Estado”.³
3. Sobre la misma materia resulta también relevante al caso citar un fallo dictado durante el presente año por el Tribunal Constitucional, quien ha declarado la inconstitucionalidad de un precepto que se deseaba incorporar en la Ley General de Urbanismo y Construcción, al estimarse precisamente vulnerado el principio de reserva legal.⁴ Señala el Tribunal:

“DÉCIMO CUARTO.— Que, el artículo 19 N° 3 inciso primero de la Constitución, asegura la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, principio esencial que se concreta en los incisos siguientes, abarcando garantías tanto de fondo como de procedimiento, el conjunto armónico de las cuales, centrado en el principio de reserva legal, permite realizar cuanto implica ese postulado cardinal del Estado de Derecho y su incidencia en la seguridad jurídica;(...

³ EVANS ESPÍÑEIRA, EUGENIO, Los tipos penales administrativos en la ley N° 18.410, orgánica de la SEC, en RDAE 3 (2001), p. 718.

⁴ T. CONSTITUCIONAL, Rol 437, 21 de abril de 2005.

DÉCIMO SÉPTIMO.— Que, de lo razonado en los considerandos precedentes, fluye que los principios del artículo 19 N° 3 de la Constitución, en la amplitud y generalidad ya realizada, se aplican, en lo concerniente al fondo o sustancia de toda diligencia, trámite o procedimiento, cualquiera sea el órgano estatal involucrado, trátase de actuaciones judiciales, actos jurisdiccionales o **decisiones administrativas** en que sea, o pueda ser, afectado el **principio de legalidad** contemplado en la Constitución, o los derechos asegurados en el artículo 19 N° 3 de ella, comenzando con la igual protección de la ley en el ejercicio de los atributos fundamentales. Además y de los mismos razonamientos se sigue que los principios contenidos en aquella disposición constitucional rigen lo relativo al proceso racional y justo, cualquiera sea la naturaleza, el órgano o el procedimiento de que se trate, **incluyendo los de índole administrativa, especialmente cuando se ejerce la potestad sancionadora o infraccional**. Por consiguiente, **el legislador ha sido convocado por el Poder Constituyente a ejercer su función en plenitud**, esto es, tanto en cuestiones sustantivas como procesales, debiendo en ambos aspectos respetar siempre lo asegurado por la Carta Fundamental en el numeral referido; (...)

VIGÉSIMO TERCERO.— *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.*”

4. Como puede apreciarse, el Tribunal Constitucional ha sido extremadamente claro al confirmar la doctrina en cuanto a que las disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 19 N° 3, relativas a ciertas garantías judiciales penales, resultan plenamente aplicables en materia administrativa. Tal es el caso, precisamente, del principio de la **legalidad de la sanción**.

III Jurisprudencia de los tribunales superiores

1. En el mismo sentido, la Corte Suprema, en reiterados fallos pronunciados en los últimos años, ha reiterado que el aludido principio de legalidad resulta particularmente aplicable en materia sancionatoria administrativa.

2. Así, por ejemplo, se ha indicado que la autoridad municipal **“carece de atribuciones para aplicar esta medida –destitución– en un caso distinto a los establecidos expresamente en la ley**, por lo cual lo expuesto constituye un acto ilegal que priva indebidamente a los recurrentes de su derecho a la estabilidad del empleo”.⁵
3. Del mismo modo, la Corte Suprema ha sentenciado que **“es improcedente la interpretación que hace la Contraloría General de la República de dejar entregada la máxima sanción disciplinaria como es la destitución, a la discrecionalidad de la autoridad administrativa, no sólo por cuanto ello atenta en contra del principio de tipicidad, sino porque además contraría el concepto mismo de la carrera funcionaria garantizada por la Constitución y desarrollada por la ley de bases 18.575 y la consecuencial establecida en el empleo que como derecho confiere la ley a los funcionarios públicos”**.⁶
4. En otro caso, la Corte de Apelaciones consigna expresamente que **“para aplicar la medida de destitución es necesario que esta pena esté expresamente contemplada como sanción de una conducta ilícita determinada. Una autoridad no puede infringirla indistintamente por cualquier falta, sino sólo puede aplicarla en los casos expresamente contemplados por la ley”**.⁷
5. Por su lado, se sostiene por la E. Corte Suprema, con motivo de la caducidad de servicio telefónico ilegalmente impuesta, que **“las sanciones, y la caducidad cuestionada lo es, sólo es posible imponerlas o decretarlas cuando estuvieren descritas o contempladas expresamente por una ley promulgada con anterioridad a los hechos que configuran la sanción”**.⁸ Como consecuencia de lo razonado se substituyó la medida de destitución por la de suspensión del cargo por un mes. Sin embargo, la Corte Suprema precisó que **“el artículo 116 de la ley 18.834 sobre estatuto administrativo establece que las medidas disciplinarias de que podrán ser objeto los funcionarios son: a) censura; b) multa; y c) destitución. En consecuencia, la sanción que se le impone a la recurrente en el fallo impugnado por esta vía, no existe, y por ende, necesariamente debe ser modificada”**; imponiéndosele, en definitiva, sólo una multa.⁹
6. De este modo, la jurisprudencia emanada tanto del Tribunal Constitucional como de la Corte Suprema, resultan contestes en cuanto a la circuns-

⁵ CORTE SUPREMA, 24 de enero de 1991, RDJ 88 (1991), sec. 5ª., p. 33.

⁶ CORTE SUPREMA, 31 de marzo de 1993, FM 412.

⁷ CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN, 8 de octubre de 1996, GJ 203 (1996), Rol 78–96.

⁸ CORTE SUPREMA, 29 de enero de 1991, RDJ 88 (1991), sec. 5ª., p. 51.

⁹ CORTE SUPREMA, 19 de mayo de 1997, Rol 3.886–96.

tancia de que el principio de legalidad de la pena resulta plenamente aplicable en materia administrativa. En otras palabras, sólo es lícito a la autoridad imponer las sanciones expresamente previstas al efecto en la ley.

IV Dictámenes de la Contraloría

1. El organismo contralor también ha ratificado la plena vigencia del principio de legalidad en materia de potestad sancionatoria por parte de la autoridad administrativa.
2. Así, en un dictamen reciente que se pronuncia sobre prescripción de sanciones disciplinarias, se expresa:

“(...) Debe anotarse que, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Contraloría General en su dictamen N° 50.013 bis de 2000, y la doctrina especializada sobre la materia, la potestad disciplinaria es una manifestación de la potestad sancionatoria del Estado, la que, a su vez, es junto a la potestad punitiva penal, una de las manifestaciones del ius puniendi general del Estado, razón por la cual ha entendido también que **los principios del Derecho Penal son aplicables al derecho sancionador disciplinario.**

Como se manifestó en dicho dictamen, así lo reconocen numerosos autores, entre los que se encuentra Miguel Sánchez Morón, según el cual ‘la doctrina y la jurisprudencia, salvo excepciones, vienen insistiendo últimamente en que todas las manifestaciones punitivas del Estado, incluidas las que confiere el derecho disciplinario, tienen un fundamento común, se aplican y justifican en virtud de un mismo ius puniendi, de donde se deduce que le son aplicables grosso modo los mismos principios y reglas, por lo general extraídas del derecho penal’ (...)

La misma tesis ha sido sostenida, entre otros, por Alejandro Nieto (...) y Juan J. Zornoza Pérez (...)

En nuestro país, Enrique Cury¹⁰ sostiene, a propósito de los ilícitos gubernativos (administrativos), que la diferencia respecto de los penales es absolutamente cuantitativa. El administrativo no es sino un injusto de significación ético-social reducida, que por tal razón debe estar sometido a sanciones cuya imposición no requiere garantías tan severas como las que rodean la de la sanción penal. Respecto del ilícito disciplinario, este tratadista señala que, dada su integración dentro del género del ilícito administra-

¹⁰ CURY URZÚA, ENRIQUE, Derecho Penal, Parte General, Tomo I, 1982, p. 78.

tivo, son aplicables las mismas razones dadas recién para afirmar que entre aquél y el penal no existe sino una diferencia de grado”.¹¹

3. En tal sentido, el órgano contralor hace suyo lo sostenido por la doctrina en cuanto a que “hoy existe una verdadera transformación del sistema vigente de sanciones administrativas, que más que desconocerlas, intenta adecuar su existencia con los principios del debido proceso, tipicidad y **legalidad**, lo que implica la necesidad de proyectar al campo de las sanciones administrativas las categorías más depuradas del derecho penal. Esta proyección no viene dada por un mero capricho o una analogía sin fundamento, sino porque esta doctrina nos advierte una clara identidad entre las sanciones administrativas y las puramente penales”.¹²

V Doctrina

La materia también ha sido abordada extensamente tanto por la doctrina nacional como extranjera.

1. En España, por ejemplo, García de Enterría ha precisado que el principio de legalidad y su reserva, prevista en el artículo 25 de la carta fundamental, resulta plenamente aplicable en materia administrativa, dada la circunstancia de que existe absoluta equiparación entre el estatuto aplicable a las sanciones penales y a las administrativas; a lo que se agrega el hecho de que se trata de una materia vinculada al ejercicio y regulación de derechos fundamentales que no podría quedar entregada a la potestad reglamentaria. Así pues, “delimitando la **ley sancionatoria** al ámbito de lo lícito y de lo ilícito sancionable, y por tanto, las fronteras de la libertad, este efecto capital en la vida social no puede quedar deferido a una simple norma reglamentaria”.¹³
2. En **principio de legalidad** impone, en palabras del Tribunal Constitucional español, “la exigencia material absoluta de **predeterminación normativa de las conductas y de las sanciones** correspondientes, exigencia que (...) afecta a la tipificación de las infracciones, a la graduación y escala de las sanciones y a la correlación entre unas y otras, de tal modo que (...) el conjunto de las normas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción susceptible de ser impuesta”.¹⁴

¹¹ CONTRALORÍA GENERAL, Dictamen N° 14.751, de 22 de marzo de 2005

¹² MENDOZA ZUÑIGA, RAMIRO, Del recurso de reposición administrativo y su aplicación ante la ley especial, *Actualidad Jurídica* 8 (2003), p. 286.

¹³ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II (2002), p. 174-175.

¹⁴ T. CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA, sentencia de 29 de marzo de 1990, en GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN, *ob. cit.*, p. 177.

3. Así las cosas, como lo expresa Nieto, “el mandato de tipificación tiene dos vertientes: porque no sólo la infracción sino también la sanción ha de estar debidamente prevista en la norma que, mediando reserva legal, ha de tener rango de ley”.¹⁵

De este modo, y como certeramente lo sintetiza Canasi, “las contravenciones o faltas se rigen por el principio de ‘nulla poena sine lege’, lo mismo que los delitos”.¹⁶

4. Por su lado, en nuestro país, Eduardo Soto Kloss, al analizar el principio de legalidad sancionatorio, puntualiza que “sólo se pueden imponer sanciones por la ley y en los casos estrictamente señalados por ella”. En otras palabras, “sólo una expresa disposición legal que la prevea puede habilitar su aplicación, no siendo suficientemente, obviamente, un texto normativo de inferior jerarquía para crearla ni siquiera por extensión”.¹⁷ En síntesis, “las sanciones, por ser limitación a derechos, o simplemente privación de ellos (v.gr. multa, que priva de bienes o dinero al afectado, disminuyendo su patrimonio) son materia de ley, o sea asunto de reserva legal, y jamás pueden válidamente establecerse por reglamento”.¹⁸
5. En el mismo sentido ya Silva Cimma se encargó de precisar que “las sanciones emanan de la ley y deben ser establecidas o reconocidas explícitamente por ella”¹⁹; razón por la cual Aylwin concluye que “no habrá sanción administrativa sin ley que la prevenga”.²⁰
6. De este modo, sólo podrán imponerse por la vía administrativa las sanciones que previamente hayan sido explícitamente previstas al efecto por el legislador.
7. Es por lo mismo que, como se ha puntualizado, “no cabe aplicar otras sanciones administrativas que las expresamente contempladas en los cuerpos legales, pues lo contrario vulneraría el artículo 7º CP, tal cual ha manifestado la Contraloría General de la República”.²¹ En otras palabras, “las sanciones sólo son legítimas en la medida que hayan sido establecidas en leyes y no en reglamentos”.²²

¹⁵ NIETO, ALEJANDRO, *Derecho Administrativo Sancionador*, 1994, p. 310.

¹⁶ CANASI, JOSÉ, *Derecho Administrativo*, Tomo III, 1976, p. 32.

¹⁷ SOTO KLOSS, EDUARDO, *Comentario a sentencia en RDJ 88 (1991)*, sec. 5ª, p. 368.

¹⁸ SOTO KLOSS, EDUARDO, *Comentario a sentencia en RDJ 89 (1992)*, sec. 5ª, p.91.

¹⁹ SILVA CIMMA, ENRIQUE, *Derecho Administrativo chileno y comparado, La Función Pública*, p. 84.

²⁰ AYLWIN AZÓCAR, PATRICIO, *Manual de Derecho Administrativo*, p. 208

²¹ ARÓSTICA MALDONADO, IVÁN, *Algunos problemas del Derecho Administrativo Penal*, en RDJ 85 (1988), p. 49.

²² VERGARA BLANCO, ALEJANDRO, *Esquema de los principios del derecho administrativo sancionador*, en *Revista de Derecho UCN*, vol. 11 N° 2 (2004), p. 142.

VI Consecuencias: improcedencia de la analogía y delegación

1. Precisamente por lo consignado, **no cabe jamás aplicar sanciones por analogía**.²³ En efecto, como lo indica la normativa española, “las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”.²⁴
2. Así, **“la administración no puede crear, por propia iniciativa, sanciones contra los administrados, por cuanto la determinación de las conductas punibles y las respectivas sanciones son de atribución exclusiva del legislador, competencia indelegable que le pertenece constitucionalmente”**²⁵; como consecuencia de lo cual **“se excluye la aplicación analógica de las sanciones, pues lo contrario significaría transformar el órgano administrador en órgano legislador”**.²⁶
3. Como consecuencia de lo anterior, los tribunales han señalado en reiteradas oportunidades que las potestades administrativas **“deben ser interpretadas restrictivamente** y, en el supuesto de que se sostenga que en su formulación existe un vacío, **no es legalmente procedente recurrir al elemento de la analogía para su integración**. Una conducta contraria a lo expresado, implicaría desconocer el **principio de legalidad** al que se encuentra sujeto nuestro ordenamiento en esta materia”²⁷.
4. Finalmente, en relación a la potestad sancionatoria de la autoridad administrativa para decretar la suspensión de un derecho, es del caso citar un fallo del Tribunal Constitucional, en el que se declaró la inconstitucionalidad de un artículo que pretendía facultar a la Subsecretaría de Telecomunicaciones para decretar en casos graves la suspensión del funcionamiento del servicio. Se indica en dicho fallo:

“VIGÉSIMO: Que el nuevo inciso primero del artículo 39 del proyecto en análisis contempla como se ha transcrito, la posibilidad de suspender un servicio de telecomunicaciones, para lo cual faculta al funcionario público Subsecretario de Telecomunicaciones para decretarla discrecionalmente en casos graves y urgentes y por razones de conveniencia o utilidad pública que él mismo determina.

Es decir, la facultad que se otorga al Subsecretario de Telecomunicaciones para suspender un servicio de esta última naturaleza, implica facultarlo

²³ BERMÚDEZ SOTO, JORGE, Elementos para definir las sanciones administrativas, en RCHD. Ed. Especial 1998, p. 333

²⁴ Artículo 129 de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

²⁵ DROMI, ROBERTO, Derecho Administrativo, p. 268.

²⁶ Ibid.

²⁷ CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO, 9 de marzo de 2001, Rol 2829-97.

para impedir el ejercicio de una garantía constitucional cuando la suspensión afecta a un medio informativo regulado por la Ley General de Telecomunicaciones;

VIGÉSIMO PRIMERO: Que reafirma la discrecionalidad con que actúa el Subsecretario para aplicar la suspensión de un servicio de telecomunicaciones cuando la contravención en que se fundamenta es el artículo 24 de la Ley General de Telecomunicaciones, el hecho que al señalar las “normas técnicas del marco regulador” establece que las constituyen “a) Planes fundamentales de numeración, encaminamiento, transmisión, señalización, tarificación y sincronismo; b) Planes de gestión y mantenimiento de redes; c) Planes de operación y funcionamiento de los servicios públicos de telecomunicaciones; d) Plan de uso del espectro radioeléctrico; e) Plan de radiodifusión sonora y televisiva”, elementos todos que de su simple lectura no permiten precisar cuándo existe una contravención que faculte para decretar la suspensión de un servicio de telecomunicaciones de libre recepción o de radiodifusión;

VIGÉSIMO SEGUNDO: Que al verse eventualmente afectado en su ejercicio, uno de los derechos que la Constitución asegura a todas las personas fuera de los casos que la misma Carta contempla, es preciso concluir que la norma en análisis es inconstitucional²⁸.

5. En síntesis, al tenor de los principios informativos del derecho público señalados y de lo reiteradamente resuelto por nuestros tribunales superiores, las **sanciones** que puede imponer la administración, en uso de sus potestades, sólo pueden ser **aquellas expresamente previstas por el legislador**, no resultando ajustado a la Constitución ni a la ley una eventual pretensión en cuanto a aplicar medidas no autorizadas al efecto, a través de una interpretación analógica.
6. La posibilidad entonces de imponer otras sanciones no sólo vulneraría el principio de **reserva legal**, sino adicionalmente aquellos derechos que conforman el **debido proceso**, en particular, el **ser escuchado** y la facultad de **impugnar la medida** ante los tribunales.²⁹ En tal sentido, no puede olvidarse como lo indica la doctrina que “nadie puede ser sancionado sin ser oído y en un debido proceso”.³⁰

²⁸ T. CONSTITUCIONAL, Rol 176, 22 de noviembre de 1993.

²⁹ Recientemente, la CORTE SUPREMA ha señalado que atenta contra el debido proceso “el tratar y resolver sobre asuntos no discutidos y ni siquiera planteados”, privándose así a la recurrente “de la posibilidad de defenderse adecuadamente” (Corte Suprema, 26 de mayo de 2005, Rol 4927/2004).

³⁰ SOTO KLOSS, EDUARDO, El Derecho Administrativo Penal, en Boletín de Investigaciones 44-45. U. Católica, 1980, p. 101.

VII Conclusiones:

De todo lo señalado es posible concluir que:

- 7.1. Constituye un principio fundamental del derecho público el que **sólo pueden imponerse las sanciones administrativas autorizadas expresamente por la ley** (principio de reserva legal), de acuerdo a lo señalado en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República.
- 7.2. El Tribunal Constitucional en diversos fallos, incluso en uno pronunciado durante el presente año, ha reiterado que la **potestad sancionatoria administrativa** se encuentra regida por el principio de la **reserva legal**, tal como ocurre en materia penal. De este modo, **sólo pueden aplicarse las sanciones previstas al efecto por la ley**.
- 7.3. Se trata, por lo demás, de un principio que ha sido recogido también por los **tribunales ordinarios** de justicia y por la **doctrina**, tanto nacional como extranjera.
- 7.4. No debe olvidarse, adicionalmente, que **toda circunstancia que importe afectar derechos constitucionales sólo puede estar establecida a través de una ley**.
- 7.5. Por tanto, **no es lícito que la autoridad administrativa pueda “crear” por sí y ante sí sanciones administrativas al margen de las autorizadas legalmente**. Por ello, ni siquiera es posible aplicar sanciones a través de la analogía, como tampoco de la potestad reglamentaria.