

## ***SOBRE EL CONCEPTO DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA***

### *ABOUT THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE SANCTION*

TOMÁS IZQUIERDO-SERRANO\*

#### *RESUMEN*

El concepto de sanción administrativa, vinculado tradicionalmente a la teoría del *ius puniendi* y sujeto a una crítica “funcionalista”, no ha sido todavía completamente depurado. En este trabajo se propone una conceptualización de las sanciones administrativas, que pretende clarificar su distinción con instituciones afines. Se concluye, entre otras, que las sanciones administrativas son actos administrativos cuyas reglas secundarias incluyen un factor peculiar: la imputación. Las sanciones administrativas deben no solo verificar conductas, sino adscribir tales conductas a un agente específico. Para justificarse, la adscripción debe sustentarse en la satisfacción de un conjunto de normas, denominadas “reglas de imputación”.

*Palabras clave:* Sanciones administrativas; derecho administrativo; acto administrativo; conceptos jurídicos; reglas de imputación.

#### *ABSTRACT*

The concept of “administrative sanction”, traditionally bound with the “*ius puniendi*” doctrine and subject to a “functionalist” critique, hasn’t yet been completely purified. This paper seeks a conceptualization of administrative sanctions, able to clarify its distinction with similar institutions. It is concluded, among other things, that administrative sanctions are administrative acts whose secondary rules include a peculiar factor: imputation. Administrative sanctions must not only verify conduct, but also attribute such conduct to a specific agent. To be justified, the attribution

\*Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y Magíster en Derecho Público por la Universidad de Chile. Candidato a Doctor en Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, España. Investigador Independiente. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-1902-2027>. Correo electrónico: [tpizquierdo@gmail.com](mailto:tpizquierdo@gmail.com).

Trabajo recibido el 5 de noviembre de 2025 y aceptado para su publicación el 15 de junio de 2026.

must be based on the fulfillment of a set of rules, called “rules of attribution.”

*Keywords:* Administrative sanctions; administrative law; administrative decision; legal concepts; rules of attribution.

## I. INTRODUCCIÓN

Pocas instituciones han suscitado tanto interés para el derecho administrativo como las sanciones administrativas. De gran relevancia político-económica, estas sanciones se han consolidado como un tema central de estudio en la tradición del derecho administrativo hispanoamericano.

Este interés ha ido en aumento. La apertura general del comercio y el repliegue del Estado interventor han incrementado la relevancia de las herramientas administrativas de ordenación y control<sup>1</sup> (o, en general, “regulación”<sup>2</sup>), esenciales para el disciplinamiento de mercados cada vez más complejos.<sup>3</sup> Las sanciones administrativas son una parte indispensable de estas herramientas.

En Chile, el énfasis del estudio ha sido variado.<sup>4</sup> Desde enfoques históricos<sup>5</sup> hasta análisis funcionales,<sup>6</sup> pasando por exámenes regulatorios<sup>7</sup> y debates sobre su

<sup>1</sup> RODRÍGUEZ, Mariola, “Lección 22. Actividad de ordenación y control”, en: VELASCO, F. y DARNACULLETA, M. (Eds.), *Manual de derecho administrativo* (2ª ed), Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 550-574.

<sup>2</sup> LEÑERO, Rosario, “Lección 25. Actividad de regulación en: VELASCO, F. y DARNACULLETA, M. (Eds.), *Manual de derecho administrativo* (2ª ed), Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 626-649.

<sup>3</sup> Por cierto, las sanciones no se limitan al ámbito regulatorio. De mucha relevancia han resultado también en el último tiempo las sanciones disciplinarias. Al respecto, SILVA, Daniel, *Las sanciones disciplinarias. Un análisis funcional*, Ediciones DER, Santiago, 2024.

<sup>4</sup> En España, por ejemplo, el desarrollo es aún más extenso. Por esa razón, y sin perjuicio de la relevancia del debate chileno, buena parte de las fuentes que se citarán en el texto son de origen español.

<sup>5</sup> Por ejemplo, GÓMEZ, Rosa Fernanda, “Antecedentes históricos de la potestad sancionadora de la Administración en Chile”, *Revista de Derecho del Estado*, N° 44, 2019, pp. 361-384.

<sup>6</sup> Por ejemplo, SOTO DELGADO, Pablo, “Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental”, *Ius et Praxis*, vol. 22, N° 2, 2016, pp. 189-226.

<sup>7</sup> Por ejemplo, CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “Sanciones administrativas y mercados regulados”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. 26, N° 1, 2013, pp. 119-144; TAPIA, Javier, “La aplicación de multas a agentes económicos en el Derecho chileno de la Libre Competencia. Una propuesta metodológica”, *Estudios Públicos*, N° 132, 2013, pp. 71-105; y CORDERO VEGA, Luis, “El derecho administrativo sancionador y los sectores de referencia en el sistema institucional chileno”, *Ius et Praxis*, vol. 26, N° 1, 2020, pp. 240-265.

estatus constitucional,<sup>8</sup> así como estudios sobre sus procedimientos<sup>9</sup> y la descripción (o el intento de objetivización) de sus principios de control.<sup>10</sup> Las fuentes son tan extensas que parecen casi inabarcables.

No obstante, como sucede con toda institución jurídica, estos análisis se soportan en un *concepto jurídico*: la noción de “sanción administrativa”. El refinamiento conceptual de ese término parece esencial para saber exactamente de qué se está hablando y para perfilar la interpretación de los textos legislativos y jurisprudenciales.

Este artículo se propone contribuir a la depuración del concepto de sanción administrativa. Por supuesto, será esencial acudir a las principales posturas esgrimidas sobre el concepto (II), para luego proponer un reenfoque conceptual (III). Se finalizará con algunas conclusiones.

## II. POSTURAS SOBRE EL CONCEPTO DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA

### 2.1.- La concepción tradicional y sus matices

El concepto de sanción administrativa ha tendido a depender de una asunción tradicional: su vinculación con las sanciones penales, influenciada por la célebre doctrina del *ius puniendi único*.

Esta doctrina, relevante en el derecho administrativo hispanoamericano,<sup>11</sup> se

<sup>8</sup> Uno de sus principales promotores ha sido Eduardo SOTO KLOSS (entre otros: SOTO KLOSS, Eduardo, “La potestad sancionadora de la Administración, ¿se adecúa a la Constitución?”, en: VV.AA., *Sanciones Administrativas y Derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo*, Universidad Santo Tomás, Santiago, 2005, pp. 29-49; y SOTO KLOSS, Eduardo, “Sanciones administrativas ¿camino de servidumbre?”, *Gaceta Jurídica*, N° 296, 2005, pp. 76-88).

<sup>9</sup> Por ejemplo, QUEZADA, Flavio, *Procedimiento administrativo sancionador en la Ley N° 19.880*, Librotecnia, Santiago, 2017; GÓMEZ, Rosa Fernanda, “Los interesados en los procedimientos administrativos sancionadores”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 47, N° 3, 2020; y GARCÍA, William, *Introducción al procedimiento administrativo sancionador*, Hammurabi, Santiago, 2021.

<sup>10</sup> Entre otros, CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 42, 2014; GÓMEZ, Rosa Fernanda, *Discrecionalidad y potestad administrativa sancionadora. Límites y mecanismos de control*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021; y VALDIVIA, José Miguel e IZQUIERDO, Tomás, “Hacia una objetivización del principio de proporcionalidad en el control de las sanciones administrativas”, *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N° 37, 2023.

<sup>11</sup> Son ineludibles las contribuciones originales de José Ramón PARADA (“El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal”, *Revista de Administración Pública*, N° 69, 1972) y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (“El problema jurídico de las sanciones administrativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 10, 1976). La tesis se encuentra muy bien explicada en textos relevantes de la disciplina. Entre otros: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón,

puede resumir de la siguiente manera. Las sanciones administrativas compartirían con las sanciones penales su adscripción a un mismo *ius puniendi estatal*, esto es, una misma “potestad punitiva del Estado”.<sup>12</sup> En este sentido, su fuente conceptual sería común: sanciones administrativas y penales consistirían en castigos estatales, que el Estado impone de oficio al reprochar alguna conducta realizada por un particular. Ambos tipos de sanciones estarían *ontológicamente asimiladas*.

La doctrina del *ius puniendi único* ha pretendido extraer consecuencias considerables de esta mirada conceptual. La pertenencia de ambas sanciones a un *ius puniendi único* justificaría la extrapolación del marco jurídico del derecho penal liberal a las sanciones administrativas.<sup>13</sup> Las significativas conquistas del derecho punitivo posbeccariano, articuladas a través de un conjunto de “garantías” en forma de principios jurídicos,<sup>14</sup> se trasladarían al derecho administrativo sancionador, a la luz de su pertenencia ontológica a ese *ius puniendi único*.

En Chile, esta doctrina tuvo adeptos especialmente radicales. Desde una postura declaradamente antiestatista, algunos autores llegaron a plantear la inconstitucionalidad del derecho administrativo sancionador, mostrando a las garantías como alternativas para paliar esta ilicitud basal.<sup>15</sup>

Sin embargo, tradicionalmente la postura del *ius puniendi único* fue interpretada como una base teórica que admitía (más o menos) cambios o *matices*. Bajo el respaldo de posturas críticas notables (como la que tan acertadamente expresara NIETO<sup>16</sup>), se hizo evidente que trasladar sin más las garantías penales al derecho administrativo no era necesariamente conveniente. La tradicional rigidez del derecho penal no se ajusta del todo a la funcionalidad de las administraciones públicas, requeridas de una actuación constante y efectiva.

Estas visiones “matizadas” se han vuelto preponderantes, relevancia que se

---

*Curso de derecho administrativo II* (11ª ed), Thomson-Civitas, Madrid, pp. 163 y ss; NIETO, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 74 y ss; y HUERGO, Alejandro, *Las sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 19 y ss. Esta doctrina fue reconocida en España, a lo menos, desde la sentencia del Tribunal Constitucional (España), 30 de enero de 1981.

<sup>12</sup> CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “El derecho administrativo sancionador y su relación con el derecho penal”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. 25, Nº 2, 2012, p. 131.

<sup>13</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, cit. (n. 11), pp. 167 y ss.

<sup>14</sup> Una explicación ordenada de estos principios en CORDERO QUINZACARA, Eduardo, *Derecho administrativo sancionador*, LegalPublishing, Santiago, 2014, pp. 213 y ss.

<sup>15</sup> Además de la postura clásica de Soto Kloss, son especialmente llamativas las tesis de Iván ARÓSTICA (ARÓSTICA, Iván, “Algunos problemas del derecho administrativo penal”, *Revista de Derecho Universidad de Concepción*, Nº 182, 1987; y ARÓSTICA, Iván, “Un lustro de sanciones administrativas (1987-1992)”, *Revista de Derecho Público*, Nº 50, 1991.

<sup>16</sup> NIETO (cit. n. 11), pp. 142 y ss.

ha expresado en el derecho chileno.<sup>17</sup> La postura dominante es clara: las garantías del derecho penal podrían aplicarse al derecho administrativo sancionador, pero “con matices”.<sup>18</sup> Los principios clásicos del derecho penal, como la culpabilidad, tipicidad o la presunción de inocencia, serían extensibles al derecho administrativo, pero no transferibles de forma completa desde sus variables penales. La tendencia jurisprudencial de los últimos años en Chile, sin perjuicio de algunas visiones disidentes,<sup>19</sup> ha tendido a respaldar esta conceptualización general.<sup>20</sup>

Aunque interesante a nivel regulativo, bajo esta visión los avances conceptuales han sido lentos. Sin perjuicio de la inclusión de matices —que a menudo solo ocultan una flexibilización entregada a la casuística judicial<sup>21</sup>— lo habitual es que no se cuestione de manera general la premisa ontológica inicial: la pertenencia de las sanciones administrativas a un único *ius puniendi* (y su consiguiente relevancia regulatoria). La doctrina nacional, pese a ideas alternativas,<sup>22</sup> mantiene relativamente indemne a esta asociación conceptual.

<sup>17</sup> La jurisprudencia al respecto, tanto judicial como constitucional, ha sido extensa. Recopilaciones importantes en OSORIO, Cristóbal, *Manual de procedimiento administrativo sancionador. Parte especial. Jurisprudencia*, Legal Publishing, Santiago, 2019, pp. 224 y ss.; y CORDERO QUINZACARA, Eduardo y GÓMEZ, Rosa Fernanda, “Criterios y estándares para el control judicial de las sanciones administrativas”, *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N° 37, 2023.

<sup>18</sup> Entre muchas otras, Tribunal Constitucional, 8 de agosto de 2006, Rol N° 479-06, y Corte Suprema, 13 de diciembre de 2016, Rol N° 17.736-2016.

<sup>19</sup> Que ha desarrollado de forma consistente la Ministra Catalina LAGOS en el Tribunal Constitucional. Véase, a título ejemplar, Tribunal Constitucional, 13 de marzo de 2025, Rol N° 15.381-24. También, en el contexto del control judicial de sanciones, Corte Suprema, 6 de diciembre de 2024, Rol N° 249.260-2023, y Corte Suprema, 29 de junio de 2023, Rol N° 20.237-2023.

<sup>20</sup> Así, y en virtud de la doctrina que emana de Tribunal Constitucional, 8 de agosto de 2006, véase recientemente Tribunal Constitucional, 30 de enero de 2025, Rol N° 15.093-24; y Tribunal Constitucional, 13 de marzo de 2025, Rol N° 15.381-24.

<sup>21</sup> Como ha señalado la ministra del Tribunal Constitucional Catalina LAGOS: “lo es así porque en su virtud se viene a agregar una distinción a una interpretación jurídica que ya resultaba difícil de afirmar en el texto constitucional que nos rige. De este modo, si afirmar la aplicación de las garantías penales en sede administrativa importa una operación de extensión analógica del ámbito normativo de tales garantías —por considerar que la pertenencia a un único *ius puniendi* permite aplicarlas a un objeto de regulación distinto al que determinan las fórmulas constitucionales que las consagran—; agregar que tal aplicación debe ser matizada importa una modificación del contenido mismo de dichas garantías, lo que además de no tener ningún asidero en el documento constitucional, queda entregado por completo a la casuística judicial, sin que existan criterios objetivos para realizarlo, con el consecuente efecto de imprevisibilidad de cara al derecho administrativo”. Tribunal Constitucional, 3 de diciembre de 2024, Rol N° 14.893-23.

<sup>22</sup> Por ejemplo, la alternativa propuesta en ARANCIBIA, Jaime, “Naturaleza de las infracciones administrativas, en: FEMENÍAS, J. y GÓMEZ, R.F. (Coords.), *Derecho Administrativo Sancionador Iberoamericano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024. Con todo, pese a su distinción basal con el derecho penal, la conceptualización de Arancibia también reposa en argumentos ontológicos, cuya corrección

Como consecuencia, un perfilamiento autónomo del concepto de sanción administrativa se vuelve complejo, o quizá imposible: al depender estructuralmente del derecho penal, la idea de sanción administrativa difícilmente podrá ser independiente. En el marco de esta similitud ontológica, la conceptualización de las sanciones administrativas solo puede depender de un pretendido ejercicio de matización, que se asemeja a una *sustracción*. Las sanciones administrativas heredarían la regulación del derecho penal, pero en ocasiones solo de forma incompleta, sustrayéndole sus regulaciones más estrictas o distintivas.

¿Qué justifica esta sustracción? ¿qué hace especiales a las sanciones administrativas en el marco del *ius puniendi*? Dos puntos de vista son interesantes.

El primer punto de distinción es el *teleológico*, según el cual las sanciones administrativas perseguirían *fin*es distintos a las sanciones penales. Las sanciones administrativas, sostiene alguna literatura, no poseen el fin retribucionista que caracteriza a las penas penales, sino un fin general de prevención, disuasión o corrección.<sup>23</sup> Aunque interesante, esta posición debe enfrentar dos dificultades importantes. En primer lugar, la dependencia del argumento de visiones *retribucionistas* de la pena, aspecto que sigue siendo discutido hasta hoy en el derecho penal.<sup>24</sup> En segundo lugar, la gran heterogeneidad de fines que pueden perseguir los regímenes sancionatorios, que no parece sencillo unir bajo funciones unívocas como la “prevención”.

Otra vía tradicional de especificación dice relación con la *gravedad*. Entre sanciones administrativas y penales existiría, se ha sostenido, una diferencia de *entidad*, que haría a la sanción penal castigar conductas más graves de forma más severa, mientras que las sanciones administrativas castigarían conductas menos graves con menos rigor.<sup>25</sup> Las infracciones penales corresponderían a hechos más graves, necesitados de una sanción más dura (incluso, privativa de libertad); las infracciones administrativas, menos graves, merecerían un reproche de menor entidad. Aunque interesante en sus márgenes,<sup>26</sup> esta clasificación es falible por su contingencia. La asignación de mayor o menor gravedad a una sanción depende casi

---

cabría estudiar por separado. También propone un ejercicio distinto Nicolás ENTEICHE (*Derecho administrativo sancionador chileno*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025) que, luego de perfilar un análisis de “fuentes”, concluye que ellas “sustentan la integración de este orden penal a las potestades sancionadoras administrativas” (p. 176).

<sup>23</sup> PAREJO, Luciano, “Algunas reflexiones sobre la necesidad de la depuración del status de la sanción administrativa”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 36, 2014, p. 20.

<sup>24</sup> Un repaso interesante, bajo una perspectiva kantiana, en SCHÜNEMANN, Bernd, “Aporías de la teoría de la pena en la filosofía”, *InDret*, N° 2, 2008.

<sup>25</sup> Que explica HUERGO, cit. (n. 11), pp. 242 y ss.

<sup>26</sup> Por ejemplo, de cara a impedir la imposición de sanciones administrativas privativas de libertad (por ejemplo, Constitución Española, art. 25.3).

exclusivamente del legislador, quien, pese a cierta expectativa de jerarquización, puede esquivar esa distinción por muchas vías. El solapamiento entre sanciones penales y administrativas es usual, en muchos ámbitos.<sup>27</sup>

Más allá de estos elementos distintivos tradicionales, en el contexto chileno se observan también otras explicaciones alternativas, usualmente presentadas como listados de características que dotarían de singularidad a las sanciones administrativas,<sup>28</sup> pero que en todo caso no rehúyen de su asimilación ontológica a las sanciones penales.<sup>29</sup> Por ejemplo, su vinculación intrínseca a un procedimiento administrativo previo,<sup>30</sup> la ausencia de un reproche moral o simbólico<sup>31</sup> o su posible imposición a personas jurídicas.<sup>32</sup>

## 2.2.- La concepción funcionalista

Frente a la tesis y las consecuencias del *ius puniendi único*, se han alzado diversas voces críticas. Una de ellas,<sup>33</sup> bautizada como “funcionalista” y liderada por Raúl LETELIER, ha sido, con toda probabilidad, la teóricamente más prolija y

<sup>27</sup> El ejemplo más claro es la seguridad pública, sobre todo ante contextos de crisis. PAREJO, Luciano, *Transformación y ¿reforma? del derecho administrativo en España*, Global Law Press, Sevilla, 2012, pp. 200 y ss.

<sup>28</sup> Así, GÓMEZ, Rosa Fernanda, “Delimitación de las sanciones administrativas”, en: STUCCHI, P. (Dir.), *Tendencias sobre la autonomía de los organismos reguladores, las medidas de defensa comercial y los procedimientos administrativos sancionadores*, Palestra, Lima, 2022; BERMÚDEZ, Jorge, “Elementos para definir las sanciones administrativas”, *Revista Chilena de Derecho*, número especial, 1998, p. 329; y ENTEICHE, Nicolás, “¿Qué es una “sanción administrativa” en Chile?”, en: ARANCIBIA, J. y ALARCÓN, Pablo (Eds.), *Sanciones administrativas: X Jornadas de Derecho Administrativo*, Asociación de Derecho Administrativo, LegalPublishing, Santiago, 2014.

<sup>29</sup> Incluso fundándolo en un relato histórico. Así, ENTEICHE (cit. n. 22), pp. 50 y ss.

<sup>30</sup> GÓMEZ (cit. n. 28), p. 8.

<sup>31</sup> BERMÚDEZ (cit. n. 28), p. 329. También GARCÍA PALOMINOS, Gonzalo, “El contenido simbólico de la pena y su capacidad para proveer distinción con las sanciones administrativas”, en: FEMENÍAS, J. y GÓMEZ, R.F. (Eds.), *Derecho Administrativo sancionador iberoamericano. Primer Congreso de la Red Iberoamericana de Derecho Administrativo Sancionador*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

<sup>32</sup> BERMÚDEZ (cit. n. 28), p. 329.

<sup>33</sup> Otra postura crítica, también interesante, es expresada en Chile por Alex VAN WEEZEL. A su juicio, “sería un error pretender extender por razones de principio las garantías penales al derecho sancionatorio administrativo. Este camino lleva a su inflación extensiva e intensiva, pero sin el costo de la justicia penal y por lo tanto sin la institucionalidad apropiada, lo que se traduce en garantías meramente nominales. Es decir, solo se daría una apariencia de legitimidad a lo que en realidad sería un enorme y disparatado derecho de policía. Por otro lado, la asimilación desnaturalizaría el derecho sancionatorio administrativo y le impediría lograr sus fines”. VAN WEEZEL, Alex, “Sobre la necesidad de un cambio de paradigma en el derecho sancionatorio administrativo”, *Política Criminal*, vol. 12, N° 24, 2017, p. 1039.

atractiva. Su análisis requiere un apartado especial.

LETELIER no niega la existencia de un *ius puniendi*. Lo que le preocupa es más bien la excesiva relevancia que se le ha asignado, como una pretendida teoría omnicomprensiva que encapsularía instituciones jurídicas muy diferentes. La explicación de que existe algo así como un *ius puniendi* es, en realidad, “básica y primitiva”: “simplemente constata el funcionamiento del ordenamiento jurídico como centro de imputación jurídica y como unidad en el ejercicio de la fuerza pero no entrega regla alguna sobre la regulación específica que cada forma sancionatoria debe tener”.<sup>34</sup> Pero la doctrina tradicional habría omitido esta humildad teórica, otorgándole al concepto de *ius puniendi* un valor jurídico del que carece.

Estas posturas también contrastan con el desarrollo de la regulación administrativa. El derecho administrativo sancionador, explica LETELIER, ha evolucionado de forma independiente del derecho penal. Diversas regulaciones de órganos sectoriales, y la iteración de tales órganos con la jurisdicción,<sup>35</sup> han permitido regular la “potestad sancionatoria y los recursos contencioso-administrativos que proceden ante su ejercicio”<sup>36</sup> de manera autónoma de los esquemas tradicionales del derecho penal. Pero estos avances son omitidos por los partidarios del *ius puniendi único*, que se asilan en un entendimiento generalista y abstracto, que pretende derivar deductivamente consecuencias normativas de un conjunto inarticulado de principios y garantías.<sup>37</sup>

La crítica de LETELIER es más metodológica que conceptual. Se orienta a derribar un mito o ficción, funcionalmente perjudicial, que oculta lo verdaderamente relevante: las soluciones específicas que se dan en cada sector regulado. El estudio de las sanciones administrativas debería enfocarse, según LETELIER, en su aplicación concreta en distintos sectores de referencia.<sup>38</sup>

No obstante, LETELIER no rehúye de participar en el debate conceptual.

Ante todo, descarta la relevancia conceptual de la idea de *ius puniendi*. Su comprensión de las sanciones administrativas está liberada de cualquier sustrato ontológico: “no hay nada de extranormativo ni ‘esencial’ en las sanciones

<sup>34</sup> LETELIER, Raúl, “Garantías penales y sanciones administrativas”, *Política Criminal*, vol. 12, Nº 24, 2017, p. 634.

<sup>35</sup> LETELIER, Raúl y ARANCIBIA, Tamara, “Jurisprudencia funcionalista en materia de sanciones administrativa”, en: FEMENÍAS, J. y GÓMEZ, R.F. (Eds.), *Derecho Administrativo sancionador iberoamericano. Primer Congreso de la Red Iberoamericana de Derecho Administrativo Sancionador*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

<sup>36</sup> LETELIER (cit. n. 34), p. 628.

<sup>37</sup> LETELIER, Raúl, “Sanciones administrativas regulatorias: tres premisas sobre su función”, *Revista de Derecho Administrativo Económico*, Nº 32, 2020, pp. 68 y ss.

<sup>38</sup> Como lo expresó en LETELIER, Raúl, “Los riesgos de la dogmática generalista en el Derecho Administrativo”. Ponencia, Seminario de Teoría del Derecho Administrativo, 2024.

administrativas. Ellas sólo pueden entenderse al interior de un sistema jurídico que dirige conductas humanas”.<sup>39</sup> Las sanciones administrativas son, para LETELIER, “conceptos jurídicos”,<sup>40</sup> normativamente diseñados, cuya noción solo se puede entender descifrando “la lógica con la que operan”.<sup>41</sup>

Así, no se trata de una postura que esquive la normatividad o “juridicidad” en favor de una flexibilidad administrativa despojada de límites claros.<sup>42</sup> Por el contrario, se trata de un enfoque es singularmente positivista. Letelier esquiva la ilusión ontológica del *ius puniendi único* y sus fundamentos deductivo-constitucionales,<sup>43</sup> y traslada el foco de análisis hacia el contenido y la lógica de las normas positivas. La postura, así, otorga una salida frente a intentos conceptuales esencialistas, que fijan la distinción en aspectos que les serían connaturales a las sanciones administrativas en contraste con las sanciones penales.

En cualquier caso, el argumento funcionalista de LETELIER no se queda en este ejercicio de refutación. Más adelante insinúa un concepto algo más específico de *sanción administrativa*, a partir de una serie de rasgos conceptuales interesantes.

El argumento conceptual de LETELIER parte de una base normológica explícita: no sería posible “una fractura explicativa entre *reglas de conducta* y *reglas de sanción*”.<sup>44</sup> En otras palabras, no es plausible asumir “una suerte de independencia entre la regulación de las sanciones y la regulación de las obligaciones de conducta”.<sup>45</sup>

Bajo un explícito enfoque kelseniano, LETELIER afirma la “unión entre regla de conducta y regla de sanción, su imposible disociación”.<sup>46</sup> Las reglas de conducta y las reglas de sanción “son, para el derecho administrativo, dos caras de la misma moneda. La regulación de las condiciones en que la infracción será posible no son otra cosa que la regulación de la obligación”.<sup>47</sup>

Así las cosas, las sanciones administrativas se podrían conceptualizar observando solo las normas de conducta: son simples respuestas a su contravención, su forma de *enforcement*, de cumplimiento efectivo.<sup>48</sup> Consecuencialmente, el

<sup>39</sup> LETELIER (cit. n. 34), p. 636.

<sup>40</sup> LETELIER (cit. n. 34), p. 636.

<sup>41</sup> LETELIER (cit. n. 34), p. 636.

<sup>42</sup> Como sugiere ENTEICHE (cit. n. 22), p. 169.

<sup>43</sup> Que es el ejercicio que intenta ENTEICHE (cit. n. 22).

<sup>44</sup> LETELIER (cit. n. 37), p. 72. Énfasis propio

<sup>45</sup> LETELIER (cit. n. 37), p. 73.

<sup>46</sup> LETELIER (cit. n. 37), p. 75.

<sup>47</sup> LETELIER (cit. n. 37), p. 75.

<sup>48</sup> LETELIER (cit. n. 37), p. 71.

análisis de las normas de sanción sería irrelevante, en la medida que las sanciones se posicionan como la mera “concreción de la infracción normativa”:<sup>49</sup> son simplemente la forma en la cual las obligaciones conductuales alcanzan un estatus genuinamente obligatorio.<sup>50</sup>

Esta perspectiva conceptual está presidida por una lógica eminentemente *funcional*: las sanciones son funcionales a la dirección (eficaz y eficiente) de conductas humanas.<sup>51</sup> Su régimen jurídico debe construirse a partir de esa función, de forma inductiva, y no desde procesos deductivos basados en principios o normas abstractas.

### 2.3.- Vacíos conceptuales

No obstante su gran valor explicativo, la perspectiva *funcionalista* responde solo parcialmente a algunas preguntas conceptuales fundamentales. Estos vacíos se observan en el intento por perfilar el concepto de sanción administrativa frente a dos instituciones con las que tradicionalmente se las ha vinculado: las sanciones penales (a) y otras medidas de reacción frente a la ilegalidad (b).

#### a) Sanciones administrativas y sanciones penales.

Bajo una lógica *funcionalista*, la distinción entre sanciones penales y administrativas se libera de un constreñimiento inicial: el dogma del *ius puniendi único* y sus pretendidas consecuencias. Sin esa atadura ontológica, una distinción entre ambas figuras se hace más posible, al depender de estructuras del derecho positivo, extraíbles de análisis normativos.

No obstante, esta distinción se torna más difusa al asumir la premisa normológica suscrita por LETELIER: la preponderancia analítica de las normas de conducta y la irrelevancia de las normas de sanción.

En este plano, su similitud es notable. Tanto las sanciones penales como las sanciones administrativas son *vías de disciplinamiento de conductas*, cuyo objeto es su *enforcement*. Es más, como el propio LETELIER ha reconocido, la aplicación de cada medio de *enforcement* no separa tipos de conductas de forma tajante: “existen diversos ejemplos de bienes jurídicos protegidos por un determinado mecanismo sancionatorio cuando perfectamente podría haberse protegido también por el otro”.<sup>52</sup> Así, *normas de conducta* penales y administrativas no tienen una base

<sup>49</sup> LETELIER (cit. n. 34), p. 666.

<sup>50</sup> LETELIER (cit. n. 37), p. 74.

<sup>51</sup> Lo que permite otorgar un nuevo significado (propia mente conceptual) a la noción “funcionalismo”.

<sup>52</sup> LETELIER (cit. n. 34), p. 635.

necesaria de distinción, pudiendo solaparse y elegirse alternativamente.

¿Cómo superar esta similitud? LETELIER propone una vía de distinción singular. Aunque insinúa su acuerdo con contrastes de orden teleológico,<sup>53</sup> su propuesta más interesante es de orden normativo-estructural: la distinción reposaría en las distintas *garantías* que se aplican a unas y otras.<sup>54</sup> El legislador, al diseñar medios de *enforcement* de conductas que le parecen deseables,<sup>55</sup> tendría a su disposición diversas opciones, tanto administrativas como penales, que elegiría en función del régimen de garantías que sería más apropiado aplicar. De preferir un régimen más estricto, ocuparía el modelo penal; de elegir uno más laxo, emplearía el de las sanciones administrativas.

Una forma gráfica de observar esta diferencia es a través de la distinción entre *prima ratio* y *ultima ratio*. Según LETELIER, las sanciones administrativas se aplicarían *prima ratio*, como reacción directa ante una contravención de normas de conducta. En cambio, las sanciones penales, atiborradas de garantías estrictas, se aplicarían *última ratio*, de forma subsidiaria y en casos limitados.

La distinción se observa con claridad en un ámbito al que LETELIER dedica especial atención: los estándares probatorios. En el derecho penal rige un estándar de prueba “más allá de toda duda razonable”, justificado precisamente por su carácter *última ratio*: el estándar propicia un esquema de distribución de errores que privilegia “que muchos culpables estén libres a que un inocente sea sancionado”.<sup>56</sup> En el marco de las sanciones administrativas, la aplicación de este estándar pierde su sentido: en vista de su carácter *prima ratio*, rige un estándar general de prueba preponderante, que distribuye riesgos de error de manera equivalente.<sup>57</sup>

Ahora bien, aunque relevante para la determinación de variantes regulatorias de las sanciones administrativas, este análisis no elimina completamente la similitud conceptual entre la regulación de conductas en el ámbito administrativo y penal. Aunque una *prima ratio* y otra *ultima ratio*, sanciones administrativas y penales pueden disciplinar conductas idénticas, de una forma que aparenta ser similar. Para el administrado, *a priori*, la “tipificación” penal y administrativa pareciera indiferente: en ambos casos se le prohíben o mandatan conductas respaldadas por

<sup>53</sup> LETELIER (cit. n. 34), p. 637.

<sup>54</sup> No puede dejarse escapar lo provocadora de esta afirmación. Para la doctrina tradicional, las garantías son, precisamente, la clave de unión entre ambos tipos de sanciones; para LETELIER son la clave de su diferencia.

<sup>55</sup> LETELIER (cit. n. 34), p. 637.

<sup>56</sup> Expresión atribuida generalmente a William Blackstone. LETELIER, Raúl, “El precio del *statu quo*. Sobre el estándar probatorio en las sanciones administrativas”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. 31, Nº 1, 2018, p. 221.

<sup>57</sup> LETELIER (cit. n. 56), pp. 223 y ss.

la amenaza de una sanción.

Descartando cualquier respuesta esencialista u ontológica (que, por ejemplo, argumentara la distinta “entidad simbólica” de la tipificación de conductas<sup>58</sup>), si se persiste con la premisa funcionalista, parecen subsistir solo dos alternativas de distinción.

La primera consiste en apelar a una cierta jerarquización sancionatoria, que obligue a someter conductas al derecho administrativo sancionador antes de acudir al derecho penal. Así, podrían diferenciarse ambas respuestas en cuanto a su prioridad aplicativa: la administrativa tendría prioridad, y la penal sería, en los hechos, genuinamente subsidiaria. Aunque resolvería el conflicto conceptual, el problema de esta matriz de distinción es su dependencia de cuestiones contingentes de política sancionatoria. El orden de aplicación de sanciones depende de configuraciones institucionales concretas, en ocasiones eminentemente casuísticas, que es complejo prever con anticipación.

Una segunda opción, quizá más atractiva, es perfilar la distinción en el marco del diferente significado económico-psicológico entre sanciones administrativas y penales. Las normas de conducta administrativas dirigirían la conducta de los administrados *de forma distinta* a las normas de conducta penales, influyendo de manera diferente en su percepción social y —sobre todo tratándose de personas jurídicas— su estructura de incentivos.<sup>59</sup> Esta visión, indudablemente interesante para el análisis sociojurídico, satisface solo parcialmente las necesidades conceptuales de la distinción. Al depender de la concepción social sobre ambos tipos de sanciones, la determinación conceptual de una y otra clase de sanción queda sujeta exclusivamente a variables ajenas al derecho, desarticulando posibilidades de conceptualización jurídica más seguras.

La distinción exige, muy probablemente, matizar o abandonar la premisa teórico-normativa de la postura funcionalista. La distinción entre sanciones administrativas y penales parece encontrarse, más que en las modalidades de disciplinamiento de conductas, en la forma cómo la administración responde a esas conductas, en las reglas que disciplinan la actuación de la administración en cuanto órgano sancionatorio. Es decir, en el *análisis independiente de las normas de sanción*.

#### b) Sanciones administrativas y medidas de reacción ante la ilegalidad.

La mirada *funcionalista* define a las sanciones administrativas como

<sup>58</sup> GARCÍA PALOMINOS (cit. n. 31).

<sup>59</sup> Por ejemplo, OSSA, Camilo, “Análisis económico de las sanciones administrativas en el derecho de la competencia y el consumo”, *Revista de Derecho del Estado*, N° 35, 2015.

reacciones gravosas ante incumplimientos normativos, de aplicación *prima ratio* e inherentes a la naturaleza obligatoria de la regulación conductual. Curiosamente, esta definición parece extensible no solo a sanciones, sino a otras medidas desfavorables que puede imponer la administración como reacción a conductas antinormativas,<sup>60</sup> distinción que ha sido esencial en la determinación del concepto de sanción administrativa.<sup>61</sup>

En efecto, las administraciones públicas cuentan con múltiples herramientas para enfrentar contravenciones a normas jurídico-administrativas: desde actuaciones informales iniciales (como una advertencia) a sanciones, pasando por múltiples instrumentos intermedios, como el comiso de ganancias, el desalojo de un bien, la demolición de un edificio o el término de una autorización.<sup>62</sup>

Desde la perspectiva de la *norma de conducta*, todas estas respuestas parecen ser conceptualmente similares. Son todas formas de reacción estatal *prima ratio* ante el quebrantamiento de normas de conducta, que pueden estar configuradas de forma idéntica. Desde la mirada de los administrados, son todos instrumentos de *enforcement* de deberes, que respaldan la obligatoriedad de determinadas conductas.

Sin embargo, su distinción sí es relevante, y no solo por gusto teórico.

Es cierto que en el plano de las “garantías” –y asumiendo la teoría del *ius puniendi único*– la distinción podría verse como innecesaria. Algunas medidas de reacción frente a la ilegalidad pueden ser tanto o más gravosas para un particular que una sanción.<sup>63</sup> No parece muy sensato extender un marco especialmente rígido de garantías a las sanciones solo por su naturaleza, cuando otras medidas no sancionatorias puedan suponer gravámenes aún mayores.<sup>64</sup>

Sin embargo, si el análisis se desapega del constreñimiento ontológico del *ius puniendi único*, la distinción puede tener rendimiento, de cara a definir el

<sup>60</sup> HUERGO, cit. (n. 11), pp. 248 y ss. Una propuesta de caracterización y distinción en BOUTAUD, Emilio, “Sanciones y medidas administrativas desfavorables afines”, *Revista de Derecho Universidad de Concepción*, vol. 90, N° 251, 2022.

<sup>61</sup> CORDERO QUINZACARA (cit. n. 7), pp. 83 y ss. También OSORIO, Cristóbal, *Manual de procedimiento administrativo sancionador. Parte general*, Legal Publishing, Santiago, 2018, pp. 39 y ss.

<sup>62</sup> Una interesante enumeración de estas medidas, en HUERGO, cit. (n. 11), pp. 266 y ss.

<sup>63</sup> Piénsese en el caso de la caducidad de una concesión sanitaria, estudiada en esos términos en VALDIVIA, José Miguel, “Sobre la caducidad de la concesión de servicios sanitarios”, en: FEMENÍAS, J. y GÓMEZ, R.F. (Eds.), *Derecho Administrativo sancionador iberoamericano. Primer Congreso de la Red Iberoamericana de Derecho Administrativo Sancionador*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

<sup>64</sup> A tal efecto, parece tener más sentido una solución procedimental: que las garantías dependan del carácter “gravoso” de un acto administrativo, de acuerdo a los criterios del artículo 21 de la Ley N° 19.880. Así lo expresa el voto de minoría de Adelita Ravanales y José Miguel Valdivia en Corte Suprema, 27 de noviembre de 2024, Rol N° 246.595-2023.

régimen jurídico específico que rige a cada una.

Pero esta diferencia solo puede ser encontrada, nuevamente, a través de un *análisis independiente de la norma que empodera a la administración a imponer las medidas*. Virtualmente idénticas respecto de su fuerza conductual, su distinción más clara es dependiente de los modos de actuación administrativa que implique una y otra institución.

### III. HACIA UNA RECONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL

Es necesario un replanteamiento conceptual. La concentración en la vertiente conductual, aunque indudablemente interesante, deja fuera elementos conceptuales importantes, que parecen necesarios para depurar la noción jurídica de sanción administrativa. Este concepto debe basarse, necesariamente, en un *análisis independiente de las normas que regulan la actuación administrativa*, normas que en el caso de las sanciones administrativas se definen como *normas de sanción*.

Por supuesto, este ejercicio es deudor de la refutación a la fuerza mítica de la idea de *ius puniendi*, que tan bien realizara la postura *funcionalista*. Sin embargo, una vez asumida esa crítica, parece necesario retomar —cual retorno dialéctico— el análisis propio de la *norma de sanción*.

Se utilizará para estos efectos un método de análisis *reconstructivo*, que partirá desde consensos básicos de la teoría de las normas y del derecho administrativo, para llegar a una definición clara de *sanción administrativa*. Procedamos.

La administración desempeña un conjunto heterogéneo de funciones, a través de distintas modalidades de actuación. Estas modalidades se agrupan en *formas jurídicas de la actividad administrativa*,<sup>65</sup> estructuras formales que canalizan las actuaciones emanadas de la administración pública.

Una de las formas de actuación más común y más ampliamente tratada es la emisión de *actos administrativos*.<sup>66</sup> Más allá de los múltiples debates relativos a su conceptualización (este no es el espacio para abordarlos<sup>67</sup>), dos características conceptuales parecen insoslayables. Los actos administrativos son “decisiones

<sup>65</sup> SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard, “La doctrina de las formas jurídicas de la actividad administrativa”, *Documentación Administrativa*, N° 235-236, 1993, pp. 306 y ss.

<sup>66</sup> Sobre su pertenencia a la doctrina de las formas jurídicas, ARZOZ, Xabier, “Lección 17. Actos administrativos”, en: VELASCO, F. y DARNACULLETA, M. (Eds.), *Manual de derecho administrativo* (2ª ed), Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 429 y ss.

<sup>67</sup> Se hará en más detalle en un próximo artículo de mi autoría, denominado “El concepto de acto administrativo”, de pronta publicación.

formales” (Ley 19.880, art. 3) o *actos jurídicos*<sup>68</sup> cuya validez se fundamenta en una norma general.<sup>69</sup> En seguida, los actos administrativos son *actos jurídicos aplicativos*<sup>70</sup> o (en sentido kelseniano) “normas individuales”,<sup>71</sup> cuyo objeto es la “aplicación” de una norma general a un caso concreto.<sup>72</sup>

En efecto, los actos administrativos son regidos por lo que Hart denomina “reglas secundarias”,<sup>73</sup> que en la teoría del derecho contemporánea se han tendido a llamar “normas constitutivas”.<sup>74</sup> La dictación de un acto administrativo depende de la concurrencia de un conjunto de requisitos constitutivos, cuya satisfacción los define jurídicamente<sup>75</sup> y determina su pertenencia a un sistema jurídico.<sup>76</sup> En Chile, tales requisitos se tienden a llamar “elementos del acto administrativo”:<sup>77</sup> el acto administrativo se reputa estar integrado por una serie de elementos constitutivos, que sirven de presupuesto para su emisión válida.

Los requisitos o elementos del acto administrativo (al menos en su vertiente sustantiva<sup>78</sup>) están íntimamente relacionados con el proceso racional característico del acto administrativo: la *aplicación de normas jurídicas a casos concretos*. Con sus respectivas matizaciones,<sup>79</sup> el paradigma del “silogismo jurídico”<sup>80</sup> contribuye

<sup>68</sup> FERRADA, Juan Carlos, “Los procesos administrativos en el Derecho chileno”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 36, 2011, p. 252.

<sup>69</sup> MACCORMICK, Neil, *H.L.A. Hart*, Stanford University Press, Stanford, 1981, p. 73.

<sup>70</sup> En cuanto encauzan la emisión de una “norma individual”. Es la conclusión a la que arriba en IZQUIERDO, Tomás, “El concepto de acto administrativo”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 12, 2025.

<sup>71</sup> KELSEN, Hans, *Teoría pura del Derecho*, Eudeba, Buenos Aires, 1963, p. 208.

<sup>72</sup> Como se desprende muy tempranamente, a lo menos desde MAYER, Otto, *Derecho administrativo alemán* (2ª ed). Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1982.

<sup>73</sup> HART, H.L.A., *El concepto de derecho*, Abeledo Perrot, Madrid, 1990, 34.

<sup>74</sup> Entre otros, y con una perspectiva crítica, ARRIAGADA, María Beatriz, “Normas regulativas y normas constitutivas en el derecho. Ontología, interpretación y cultura jurídica”, *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, vol. 45, 2022, p. 404.

<sup>75</sup> En general, ALCHOURRÓN, Carlos, y BULYGIN, Eugenio (2021), “Definiciones y normas”, en: ALCHOURRÓN, C. y BULYGIN, Eugenio, *Análisis lógico y derecho*, Trotta, Madrid, 2021.

<sup>76</sup> BULYGIN, Eugenio, “Tiempo y validez”, en: ALCHOURRÓN, C. y BULYGIN, Eugenio, *Análisis lógico y derecho*, Trotta, Madrid, 2021, p. 229.

<sup>77</sup> VALDIVIA, José Miguel, *Manual de derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 215 y ss.

<sup>78</sup> La validez de actos y normas depende también de elementos formales, que se observan claramente en el derecho administrativo (VALDIVIA, cit. n. 77, pp. 216 y ss).

<sup>79</sup> La principal distinción está dada por la inclusión en ese proceso de la discrecionalidad administrativa, con todas sus peculiaridades semánticas. En general, BACIGALUPO, Mariano, *La discrecionalidad administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 107 y ss.

<sup>80</sup> Para una descripción y “defensa matizada” del silogismo jurídico, véase MACCORMICK, Neil, “La

a entender este proceso. El acto administrativo está llamado a identificar una norma aplicable (premisa mayor), a comprobar y afirmar ciertos hechos como verdaderos (premisa menor) y a disponer una consecuencia jurídica a partir de esa unión de premisas (conclusión).

Estas etapas lógicas se reflejan en algunos elementos clásicos del acto administrativo. El *motivo* de un acto administrativo no es sino la afirmación justificada de hechos que dan pie a una decisión.<sup>81</sup> El *objeto* del acto administrativo es, por su parte, la decisión misma, la consecuencia jurídica que emana del acto.<sup>82</sup>

Esta estructura conceptual encauza actos dotados de una enorme heterogeneidad funcional. La administración puede emitir actos administrativos de distinto tipo y en distintos contextos. Pese a sus diferencias, estos actos tienen en común el empleo de este esquema.

Pues bien, las *sanciones administrativas* son encauzadas, precisamente, por *actos administrativos*.<sup>83</sup> Las sanciones son consecuencias jurídicas que la administración está habilitada para dictar ante la concurrencia de determinados supuestos de hecho normativamente configurados, conocidos como “infracciones administrativas”.<sup>84</sup> Las normas respectivas prevén supuestos de hecho (más o menos completos y determinados<sup>85</sup>), que la administración *aplica* a un caso concreto, de conformidad a los hechos que haya logrado probar.

Las normas que rigen a la emisión de sanciones administrativas son también *normas secundarias* o *constitutivas*. La dictación de actos administrativos sancionatorios depende de la concurrencia de requisitos formales y sustantivos, que determinan las condiciones para su validez.

¿Cuáles son estas condiciones?

---

argumentación silogística: una defensa matizada”, *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, N° 30, 2007, pp. 321-334.

<sup>81</sup> Valdivia (cit. n. 77), pp. 220 y ss.

<sup>82</sup> Valdivia (cit. n. 77), pp. 223 y ss.

<sup>83</sup> Como explica LETELIER, dotados de su esencial “contenido normativo”. LETELIER, Raúl, “La ejecutoriedad de las sanciones administrativas, a propósito de la sentencia de la Corte Suprema en el caso Mackenna”, *Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales*, 2015, p. 331.

<sup>84</sup> En este sentido, puede entenderse que las sanciones administrativas son “normas individuales”, formalmente encauzadas por actos administrativos. Al respecto, véase Izquierdo (cit. n. 70), pp. 252 y ss., donde se aplica a los actos administrativos la ambigüedad del término “decisión judicial” identificada por CARACCILO, Ricardo, “El problema de los hechos en la justificación de sentencias, *Isonomía*, vol. 38, 2013, p. 22.

<sup>85</sup> De lo que depende la inclusión o no de márgenes de discrecionalidad. El grado necesario de completitud y determinación ha sido debatido constitucionalmente a propósito de la garantía de “tipicidad”. Véase, entre otros, LONDOÑO, Fernando, “Tipicidad y legalidad en el derecho administrativo-sancionatorio”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. 27, N° 2, 2014, pp. 152 y ss.

Las sanciones administrativas deben dar cuenta de la norma o normas aplicables al caso, consistentemente interpretadas (y eventualmente complementadas a través de la discrecionalidad administrativa<sup>86</sup>). En seguida, las sanciones administrativas deben comprobar y afirmar un hecho consistente con el supuesto de hecho previsto en la norma;<sup>87</sup> es decir, *aseverar* que un hecho ocurrió, afirmar su veracidad,<sup>88</sup> de un modo que coincida con el enunciado normativo.<sup>89</sup> Finalmente, la administración deberá adoptar su decisión sancionatoria, desprendiendo una consecuencia jurídica de ese razonamiento.

Las sanciones comparten estos requisitos con el resto de actos administrativos —y, *a fortiori*, con todo acto jurídico con funciones aplicativas. No obstante, las condiciones o *reglas secundarias* que rigen a las sanciones administrativas poseen particularidades adicionales, que les son propias. Son estas particularidades las que permiten especificar a estas normas secundarias como “normas de sanción”.<sup>90</sup>

Su principal particularidad se explica con bastante naturalidad. Al momento de realizar un razonamiento orientado a la aplicación de una sanción, a la administración no solo le preocupa —como es habitual— que un hecho haya *sucedido* en la realidad. No basta con la verificación probatoria de que una conducta se haya dado física o materialmente. En contextos sancionatorios, la administración debe comprobar algo adicional: que ese hecho *haya sido realizado por alguien*, esto es, que sea *imputable* a un sujeto concreto. Las sanciones administrativas deben, junto con describir o aseverar hechos físicos, *imputar* esos hechos a un sujeto, que se estima como su autor.

Esta imputación se encauza a través de un *acto de habla* particular, que Searle

<sup>86</sup> Véase RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *Metodología del derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2016, pp. 57 y ss.

<sup>87</sup> MEDINA ALCOZ, Luis, “Los hechos en el derecho administrativo: Una aproximación”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 77, 2016, pp. 136.

<sup>88</sup> Aunque, por supuesto, esto no implica necesaria veracidad, sino solo una aspiración a ella: la verdad se erige como una aspiración u objetivo. Véase FERRER, Jordi, *Prueba y verdad en el derecho* (2ª ed.), Marcial Pons, Madrid, 2005, pp. 68-73. Sobre la vinculación entre “aseveración” y “veracidad”, véase SEARLE, John, *Actos de habla* (3ª ed.), Cátedra, Madrid, 1990, p. 119.

<sup>89</sup> En realidad, “un caso individual de” aquel hecho genérico presentado por la norma. Caracciolo (n. 84), p. 19.

<sup>90</sup> Como explica MAÑALICH, “[l]a relación lógica entre norma de comportamiento y norma de sanción se corresponde, por ello, con la relación entre regla primaria y regla secundaria: la norma de sanción es una regla por la cual el aplicador del derecho resulta habilitado para la imposición de la pena como reacción jurídica a la contravención de una norma que fundamenta una obligación, la cual ha de ser vista como el prius lógico de la primera”. MAÑALICH, Juan Pablo, “Norma e imputación como categorías del hecho punible”, *Revista de Estudios de la Justicia*, N° 12, 2010, p. 172.

definía como simultáneamente aseverativo y declarativo.<sup>91</sup> la “adscripción”.<sup>92</sup> La imputación implica *adscribirle* una conducta a un sujeto. Así, al realizar su razonamiento orientado a la aplicación de una sanción, la administración debe, además de declarar ciertos hechos como verdaderos, determinar *quién es el agente en cuya cuenta* son registrados tales hechos,<sup>93</sup> ejecutar un “reconocimiento declarativo del estatus del agente como el autor de la acción en cuestión”.<sup>94</sup>

Pero ¿cómo se justifica esta *adscripción*?

Tal como la aseveración de hechos depende de variables epistemológico-jurídicas,<sup>95</sup> la adscripción también debe fundarse en requisitos racionales, jurídicamente establecidos. Estos requisitos se incluyen en las denominadas *reglas de imputación*. Se trata de reglas especiales, ancladas a las reglas de sanción, que prescriben los criterios necesarios para la “adscripción de responsabilidad personal por la contravención de una norma de comportamiento”.<sup>96</sup>

Por cierto, esta estructura se replica en todo supuesto jurídico que requieran *adscripción*, del cual las *sanciones* son uno de los casos prototípicos.<sup>97</sup> Las reglas de imputación son “complemento irrenunciable de las normas de sanción”.<sup>98</sup> Toda norma secundaria conceptualizable como “norma de sanción” incluye esta necesidad de imputación: la de realizar una afirmación adscriptiva, fundada en los requisitos previstos por reglas secundarias de imputación.

Esta dinámica, compuesta por un tipo especial de acto de habla (la adscripción) y un conjunto de reglas que determinan cómo justificarlo (reglas de imputación), conforman una *estructura jurídica* particular. Es esta estructura lo que permite conceptualizar a determinados actos jurídicos como sanciones: las sanciones son actos que *adscriben*, sobre la base de un conjunto de *reglas de imputación*.

Esta conceptualización, sin embargo, no implica de por sí ningún contenido regulatorio específico. La inclusión dentro de la categoría de “sanción” no supone, en ningún caso, homogeneidad en cuanto al contenido de las reglas de imputación.

<sup>91</sup> SEARLE, John, *Expression and meaning*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979, pp. 19 y ss.

<sup>92</sup> Una descripción interesante en OGLEZNEV, Vitaly, “Ascriptive Speech Act and Legal Language”, *SHS Web of Conferences*, vol. 28, 2016, pp. 1-5.

<sup>93</sup> MAÑALICH, Juan Pablo, “El concepto de acción y el lenguaje de la imputación”, *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, vol. 35, 2012, pp. 673-674.

<sup>94</sup> MAÑALICH (cit. n. 93), p. 686.

<sup>95</sup> De lo que da cuenta la tendencia de la “epistemología jurídica”, que bebe de la obra de TARUFFO, Michelle, *La prueba de los hechos*, Trotta, Madrid, 2002.

<sup>96</sup> MAÑALICH (cit. n. 90), pp. 174-175.

<sup>97</sup> También se aplican en otros contextos que suponen una declaración de “responsabilidad”, como la responsabilidad civil.

<sup>98</sup> MAÑALICH (cit. n. 90), p. 174.

Como toda norma positiva, las reglas de imputación son contingentes, disponibles por el legislador, pudiendo articularse de diversos modos en función del resultado de deliberaciones democráticas.

En este punto se vuelve a demostrar el déficit justificativo en que incurre la doctrina del *ius puniendi único*, que en su extremo ha intentado asimilar las normas de imputación del derecho administrativo sancionador con estrictas reglas penales de culpabilidad.<sup>99</sup> No solo se trata de que el propio derecho penal asume flexibilidad en la configuración de sus reglas de imputación (por ejemplo, al asumir la imputación “extraordinaria” de cuasidelitos imprudentes<sup>100</sup>); el problema es más profundo: las normas de imputación, aunque tendencialmente similares,<sup>101</sup> *no tienen un contenido predeterminado necesario*; son, en contraste, contingentes y potencialmente diversas, ajustadas a su propio contexto. La asunción contraria (en la que incurren los partidarios del *ius puniendi único*) solo podría sustentarse en una noción estrecha y anticuada de la noción “potestad pública”, contradictoria con la teoría contemporánea de los poderes jurídicos.<sup>102</sup>

En fin, sanciones administrativas y penales comparten una *estructura normativa*, que les permite ser catalogadas como *sanciones*. No obstante, no comparten idéntico *contenido*. La configuración concreta de sus reglas puede ser distinta, de acuerdo a decisiones soberanas de la institucionalidad democrática.

Las manifestaciones de esta variedad son ya visibles en muchos ámbitos, aun bajo el disfraz de un mero “matiz” al *ius puniendi único*. Las garantías penales operan bajo cánones distintos a los que caracterizan al derecho penal, lo que se expresa tanto a nivel legislativo<sup>103</sup> como jurisprudencial.<sup>104</sup>

No es el objeto de este trabajo perfilar tales normas de imputación, que además dependen del ámbito concreto de actuación administrativa al que se refieran. Sin embargo, es interesante notar la gran variedad de mecanismos posibles. No solo

<sup>99</sup> Como la que se esgrime en ALCALDE, Enrique, “Aplicación de los principios de tipicidad, culpabilidad y proporcionalidad en la infracción administrativa”, *Revista Actualidad Jurídica*, N° 24, 2011.

<sup>100</sup> MAÑALICH (cit. n. 90), p. 180.

<sup>101</sup> A la luz de la exportación de máximas constitucionales y marcos regulatorios generales, en los que la rama del “derecho administrativo sancionador” ha sido particularmente fértil.

<sup>102</sup> Una de cuyas mejores expresiones es HOFFELD, W.N., *Conceptos jurídicos fundamentales*, Fontamara, Buenos Aires, 1991, pp. 39 y ss. Un análisis interesante, a propósito de las “normas de competencia”, en ARRIAGADA, María Beatriz, “Normas de competencia y normas acerca de la competencia. Eludiendo las reglas constitutivas”, *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, N° 40, 2017.

<sup>103</sup> Cordero Vega (cit. n. 7).

<sup>104</sup> Véanse los análisis de LETELIER y ARANCIBIA (cit. n. 35); CORDERO VEGA (cit. n. 7), pp. 245 y ss.; y CORDERO VEGA, Luis, *El derecho administrativo chileno. Crónicas desde la jurisprudencia*, Ediciones DER, Santiago, 2020, pp. 95 y ss.

parecen válidos el dolo y la negligencia,<sup>105</sup> sino formas de imputación basadas en la voluntad contractual,<sup>106</sup> en el contenido de títulos de habilitación,<sup>107</sup> o incluso en figuras legales.<sup>108</sup> Tampoco parecen trasladables fórmulas estrechas de tipicidad o una aplicación amplia del principio *non bis in idem*.<sup>109</sup>

Asimismo, no se observan razones evidentes para imponer límites constitucionales estrictos a estas soluciones. Salvo que se aceptase el valor expansivo del *ius puniendi único*, no tiene mucho sentido extender a las sanciones administrativas los consensos de la versión penal del principio de culpabilidad. El único límite parece desprenderse de una noción básica de razonabilidad: toda regla de imputación debe propender, a través de medios racionales, a justificar el acto de habla adscriptivo que precede a la dictación de sanciones administrativas.

El análisis dirige, así, hacia un punto clave en la distinción entre sanciones administrativas y penales. La distinción entre ambas debe ubicarse en el plano de sus respectivas *normas de sanción*, pero sin que eso implique extenderles cánones preestablecidos. Las sanciones administrativas y penales se diferencian en sus *distintas normas de sanción*, adaptadas a sus respectivas lógicas orgánicas y funcionales.

¿Cuáles son estas diferencias? Aunque en su mayoría contingentes, hay algunas distinciones estructurales relevantes.

La primera es obvia, pero a la vez importante: el órgano que las aplica. Mientras las sanciones penales corresponden a los tribunales, las administrativas recaen en la administración pública. Cada una de ellas se enmarca en el contexto jurídico-institucional que ocupan sus órganos aplicadores, y en sus respectivos instrumentos de actuación. La sanción penal se canaliza a través de sentencias judiciales penales, regidas por el derecho procesal, mientras las sanciones

<sup>105</sup> Como propone SOTO DELGADO, Pablo, *El reproche personal en el derecho administrativo sancionador*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 277 y ss.

<sup>106</sup> Siguiendo, a tal efecto, el modelo de la responsabilidad contractual. Véase BARAONA, Jorge, “Responsabilidad contractual y factores de imputación de daños: apuntes para una relectura en clave objetiva”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 24, N° 1, 1997.

<sup>107</sup> La responsabilidad que deriva, por ejemplo, de la obtención de una autorización administrativa (conceptualizable quizá como una “cláusula accesoria” de dichos actos autorizatorios, en los términos de VELASCO CABALLERO, Francisco, *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 1994, pp. 9 y ss.

<sup>108</sup> Como las obligaciones derivadas de la solidaridad, cuya imputación se basa en una fuente legal. Véase, al respecto, Tribunal Constitucional, 7 de enero de 2025, Rol N° 14.974-23

<sup>109</sup> Aplicación que ha sido planteada por la doctrina nacional. Entre otros, Gómez 2017, 101-138. Una posición escéptica a su aplicación en MAÑALICH, Juan Pablo, “El principio *ne bis in idem* frente a la superposición del derecho penal y el derecho administrativo sancionatorio”, *Política Criminal* vol. 9, N° 18, 2014.

administrativas ocupan el vehículo del *acto administrativo*, dotado de sus propias lógicas y procedimientos, obviamente más flexibles. De esta diferencia basal pueden extraerse diversas consecuencias.

Algunos de estos contrastes se expresan en cuestiones sustantivas. Por supuesto, parte de estas distinciones se encuentran en sus respectivas *reglas de imputación*, pero no se limitan a ellas. Otra diferencia relevante se da en el marco de la constatación de hechos en uno y otro contexto, que afecta desde las distintas formas de captación fáctica<sup>110</sup> a la cuestión del *estándar de prueba*: el estándar “más allá de toda duda razonable”, esencial para el derecho penal, no se traslada al derecho administrativo sancionador.<sup>111</sup> Tampoco se replican en ambos contextos idénticos mecanismos de interpretación normativa: figuras elementales del derecho penal como la “prohibición de analogía”<sup>112</sup> o los límites al uso de fuentes infralegales (prohibición de leyes penales en blanco)<sup>113</sup> difieren notoriamente del contexto institucional que caracteriza a la administración, habilitada incluso para complementar discrecionalmente normas incompletas o indeterminadas.<sup>114</sup> Finalmente, las consecuencias jurídicas tampoco pueden ser completamente idénticas, al menos en regímenes constitucionales que prohíben la imposición administrativa de penas privativas de libertad.

El perfilamiento de estas distinciones se podrá desarrollar en análisis específicos, que superan el propósito de este artículo. Pero su enunciación da cuenta de una cuestión fundamental: normas de sanción penal y administrativa, aunque comparten una estructura normativa, difieren en su *contenido* específico.

En cualquier caso, el rendimiento más notable de este cambio de énfasis se observa en otro ámbito. El reenfoque conceptual sirve para despejar la otra distinción elemental que se ha planteado: entre sanciones administrativas y medidas de reacción frente a la ilegalidad.

*A priori*, sanciones y otras medidas de reacción frente a la ilegalidad se asemejan, y no solo desde una perspectiva conductual.<sup>115</sup> Estas medidas, al igual

<sup>110</sup> CARLONI, Enrico, *La verità amministrativa*, Giuffrè, Milan, 2011, pp. 61 y ss.

<sup>111</sup> LETELIER (cit. n. 56), pp. 209-229.

<sup>112</sup> Un análisis fino de esta figura en MAÑALICH, Juan Pablo, “La interpretación de la ley penal bajo la ‘prohibición de analogía’. Una reconstrucción desde el pragmatismo semántico”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 51, N° 3, 2024.

<sup>113</sup> Sobre la reserva legal en el derecho administrativo, GUILLOFF, Matías, “Operativizando la relación ley-reglamento: una propuesta de redefinición del rol de la reserva legal”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. 25, N° 1, 2012.

<sup>114</sup> En general, BACIGALUPO, Mariano, “La vinculación de la Administración Pública a la Ley y el Derecho”. VELASCO, F. y DARNACULLETA, M. (Eds.), *Manual de derecho administrativo* (2ª ed), Marcial Pons, Madrid.

<sup>115</sup> Como la que fue analizada en el capítulo anterior.

que las sanciones, son actos administrativos sujetos a reglas secundarias. Ambos son, asimismo, actos administrativos de gravamen, que canalizan efectos que pueden ser gravosos para los particulares.<sup>116</sup> Además, las medidas de reacción son también gatilladas por *conductas antinormativas*<sup>117</sup> que infringen una regla de conducta previamente establecida.

La aproximación conceptual es evidente. Tal como las sanciones administrativas, las medidas de reacción frente a la ilegalidad son también medios gravosos que reaccionan (*prima ratio*) ante hechos que pueden constituir infracción de normas de conducta.

No obstante, al acudir al marco de las normas de sanción, el contraste entre ambas se torna palpable: difieren en la *estructura normativa* que caracteriza a cada una de sus normas secundarias.

Las medidas de reacción frente a la ilegalidad deben, como todo acto administrativo, verificar hechos y luego describirlos. Las medidas requieren de hechos que las justifiquen, consistentes en la vulneración objetiva de cierto *status quo* a través de conductas que lo infringen.

Sin embargo, no es necesario que tal descripción *adscriba* la realización de tales hechos a un sujeto, esto es, que se defina a la conducta en cuestión como realizada *por un agente concreto*. No es indispensable que los hechos que justifican medidas reactivas a la ilegalidad sean *imputados* o *adscritos* a un sujeto, sino solo que se pruebe su realización efectiva. En términos de von Wright, estas medidas deben acreditar *sucesos*, pero no *actos*: los estados de cosas y sus cambios, pero sin necesidad de imputárselos al agente que los produjo.<sup>118</sup>

Por el contrario, como se ha visto, las sanciones deben atender a la *imputación* o *adscripción* de la conducta a determinados actores. No basta con verificar una conducta física u objetiva; la sanción exige comprobar los hechos y adscribirlos a un sujeto concreto.<sup>119</sup> En los términos utilizados por BERMÚDEZ: “el concepto de sanción debe contener, por lo menos, el elemento de atribución de la misma a su responsable”.<sup>120</sup>

Así, la propia caracterización de una norma secundaria como *de sanción*, con su consiguiente necesidad de imputación, permite diferenciarla de otros actos

<sup>116</sup> VALDIVIA (cit. n. 77), pp. 213 y ss.

<sup>117</sup> En este punto pueden diferenciarse las medidas de reacción frente a la ilegalidad de otras medidas de “restablecimiento”, que podrían por ejemplo gatillarse ante eventos naturales catastróficos.

<sup>118</sup> VON WRIGHT, G.H., *Norma y acción*, Tecnos, Madrid, 1970, p. 54.

<sup>119</sup> Ya sea abordándolos como genuina “acción” (lo que supone la adscripción de cierta intencionalidad) o como una mera “conducta”. Véase al respecto KINDHAÜSER, Urs, “Acerca del concepto jurídico penal de acción”, “Cuadernos de Derecho Penal”, N° 7, 2012.

<sup>120</sup> BERMÚDEZ (cit. n. 28), p. 326.

administrativos con lógicas similares.<sup>121</sup> Las medidas de reacción a la ilegalidad no son sanciones porque no se *comportan normativamente* como una sanción.

Las consecuencias prácticas de esta conceptualización no son particularmente intensas, pero pueden ser relevantes. Esta conceptualización, hasta el momento omitida, puede permitir establecer una base de distinción entre sanciones administrativas y otras figuras colindantes.

Las *reglas de imputación* imponen una exigencia adicional a la administración, que no se presenta en casos que no las requieren. La administración debe formular una *adscripción*, justificada y explicitada en la motivación del acto administrativo. Para tales efectos, la administración deberá demostrar el cumplimiento de las exigencias previstas por esa norma de imputación, tanto a nivel normativo como fáctico (a través de prueba que dé cuenta de la satisfacción de esos requisitos<sup>122</sup>).

Paralelamente, esta exigencia adicional abre nuevas vías de impugnación para los administrados. Por supuesto, estas excusas no son equivalentes a las que proceden en el derecho penal y son eminentemente variables: dependen de la específica *regla de imputación* que rija en cada caso. No obstante, algunos requisitos básicos parecen ineludibles. Por ejemplo, parece esencial que las sanciones administrativas puedan ser impugnadas invocando casos fortuitos o fuerzas mayores, así como excusar a los menores de edad u otros incapaces.<sup>123</sup> Estos parecen ser mínimos de todo esquema sancionatorio (por el hecho mismo de tratarse de una sanción), incluidos en todo tipo de reglas de imputación.<sup>124</sup> Pero, dentro de este marco, (y de los límites constitucionales que se estimen aplicables<sup>125</sup>) los sistemas jurídico-administrativos parecen gozar de cierta flexibilidad.

<sup>121</sup> Un ejemplo puede ayudar a entender este contraste. Imaginémos la toma de un campus universitario, en la cual participan una cantidad indefinida de sujetos. Asumamos que la ley prevé el desalojo de todas las tomas realizadas en campus universitarios, y que además establece sanciones para quienes las instiguen. El desalojo constituye una medida de reacción frente a la ilegalidad: conductas relativamente indefinidas vulneran un statu quo que la ley protege, y frente al cual la administración reacciona. Las sanciones, en cambio, deben fundarse en un comportamiento concreto, imputado o adscrito a los sujetos específicos que fuesen responsables.

<sup>122</sup> Con referencia especial a la “prueba de la intención”. GONZÁLEZ LAGIER, Daniel, “La prueba de la intención y la explicación de la acción”, *ISEGORÍA*, N° 35, 2006.

<sup>123</sup> Por ejemplo, si la policía se dispone a repeler una manifestación, es posible que en esa manifestación haya menores de edad sin capacidad jurídica, circunstancia que, para esos efectos, parece relativamente irrelevante. Para el caso de una sanción administrativa, la cuestión sería fundamental.

<sup>124</sup> Volvamos al ejemplo. Imaginémos que al interior de la toma hay niños de corta edad. De cara a la reacción frente a la ilegalidad, esa circunstancia no será muy relevante: el desalojo se realizará igual. Pero es evidente que tales niños serán inimputables de cara a una reacción sancionatoria.

<sup>125</sup> Pregunta que ha sido también estudiada en el contexto chileno, y sometida a importantes debates. Véase, entre otros, ENTEICHE, Nicolás, “Dos fundamentos de las potestades sancionadoras administrativas”, *Actualidad Jurídica*, N° 51, 2025.

#### IV. CONCLUSIONES

1.- El poder conceptual de la clásica doctrina del *ius puniendi único* posee vacíos que ha conseguido paliar la crítica funcionalista, desligando a la noción de sanción de su vinculación a nociones ontológicas abstractas. No obstante, la perspectiva funcionalista, al minusvalorar el valor explicativo de las normas secundarias de sanción, se funda en ciertas bases conceptuales incompletas, tornándose incapaz de asir particularidades de las sanciones administrativas y distinguirlas de otras figuras jurídicas afines

2.- En efecto, las sanciones administrativas son actos administrativos cuyas reglas secundarias incluyen un factor peculiar: la imputación. Las sanciones administrativas deben, no solo verificar conductas, sino adscribir tales conductas a un agente específico. Para justificarse, la adscripción debe sustentarse en la satisfacción de un conjunto de normas, denominadas “reglas de imputación”.

3.- Aunque comparten la necesidad de una adscripción, sanciones administrativas y penales se distinguen por el contenido de sus respectivas normas de imputación. Tales normas, variables incluso en el contexto penal, son disponibles para el legislador, quien puede diseñarlas de conformidad a sus peculiaridades funcionales y orgánicas.

4.- En cambio, otras medidas de reacción a la ilegalidad, similares a las sanciones desde un plano conductual, no requieren esa adscripción de conductas. Las figuras cuentan con una estructura normativa distinta, variando los requisitos que debe satisfacer la administración para imponerlas.

#### BIBLIOGRAFÍA CITADA

##### a) Doctrina

ALCALDE, Enrique, “Aplicación de los principios de tipicidad, culpabilidad y proporcionalidad en la infracción administrativa”, *Actualidad Jurídica*, 2011, N° 24.

ALCHOURRÓN, Carlos; BULYGIN, Eugenio, “Definiciones y normas”, en: ALCHOURRÓN, C. y BULYGIN, Eugenio, *Análisis lógico y derecho*, Trotta, Madrid, 2021.

ARANCIBIA, Jaime, “Naturaleza de las infracciones administrativas”, en: FEMENÍAS, J. y GÓMEZ, R.F. (Coords.), *Derecho Administrativo Sancionador Iberoamericano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

ARRIAGADA, María Beatriz, “Normas de competencia y normas acerca de la competencia. Eludiendo las reglas constitutivas”, *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 2017, N° 40.

ARRIAGADA, María Beatriz, “Normas regulativas y normas constitutivas en el derecho. Ontología, interpretación y cultura jurídica”, *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 2022, Vol. 45.

ARÓSTICA, Iván, “Algunos problemas del derecho administrativo penal”, *Revista de Derecho*

- Universidad de Concepción*, 1987, N° 182.
- ARÓSTICA, Iván, “Un lustro de sanciones administrativas (1987-1992)”, *Revista de Derecho Público*, 1991, N° 50.
- ARZOZ, Xabier, “Lección 17. Actos administrativos”, en: VELASCO, F. y DARNACULLETA, M. (Eds.), *Manual de derecho administrativo* (2ª ed), Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 429 y ss.
- BACIGALUPO, Mariano, *La discrecionalidad administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- BACIGALUPO, Mariano, “La vinculación de la Administración Pública a la Ley y el Derecho”. VELASCO, F. y DARNACULLETA, M. (Eds.), *Manual de derecho administrativo* (2ª ed), Marcial Pons, Madrid, 2024.
- BARAONA, Jorge, “Responsabilidad contractual y factores de imputación de daños: apuntes para una relectura en clave objetiva”, *Revista Chilena de Derecho*, 1997, Vol. 24, n° 1.
- BERMÚDEZ, Jorge, “Elementos para definir las sanciones administrativas”, *Revista Chilena de Derecho*, número especial, 1998.
- BOUTAUD, Emilio, “Sanciones y medidas administrativas desfavorables afines”, *Revista de Derecho Universidad de Concepción*, 2022, Vol. 90, N° 251.
- BULYGIN, Eugenio, “Tiempo y validez”, en: ALCHOURRÓN, C. y BULYGIN, Eugenio, *Análisis lógico y derecho*, Trotta, Madrid, 2021.
- CARACCILO, Ricardo, “El problema de los hechos en la justificación de sentencias”, *Isonomía*, 2013, N° 38.
- CARLONI, Enrico, *La verità amministrativa*, Giuffrè, Milan, 2011.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “El derecho administrativo sancionador y su relación con el derecho penal”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, 2012, Vol. 25, N° 2.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “Sanciones administrativas y mercados regulados”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, 2013, Vol. 26, N° 1.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno”, *Revista de Derecho Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 2014, Vol. XLII.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo, *Derecho administrativo sancionador*, LegalPublishing, Santiago, 2014.
- CORDERO VEGA, Luis, “El derecho administrativo sancionador y los sectores de referencia en el sistema institucional chileno”, *Ius et Praxis*, 2020, Vol. 26, N° 1.
- CORDERO VEGA, Luis, *El derecho administrativo chileno. Crónicas desde la jurisprudencia*, Ediciones DER, Santiago, 2020.
- ENTEICHE, Nicolás, “¿Qué es una “sanción administrativa” en Chile?”, en: ARANCIBIA, J. y ALARCÓN, Pablo (Eds.), *Sanciones administrativas: X Jornadas de Derecho Administrativo*, Asociación de Derecho Administrativo, LegalPublishing, Santiago, 2014.
- ENTEICHE, Nicolás, *Derecho administrativo sancionador chileno*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025.
- ENTEICHE, Nicolás, “Dos fundamentos de las potestades sancionadoras administrativas”, *Actualidad Jurídica*, 2025, N° 51.
- FERRADA, Juan Carlos, “Los procesos administrativos en el Derecho chileno”, *Revista de Derecho Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 2011, N° 36.
- FERRER, Jordi, *Prueba y verdad en el derecho* (2ª ed.), Marcial Pons, Madrid, 2005.
- GARCÍA, William, *Introducción al procedimiento administrativo sancionador*, Hammurabi, Santiago, 2021.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “El problema jurídico de las sanciones administrativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1976, N° 10.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo II* (11ª ed), Thomson-Cívitas, Madrid, 2008.
- GARCÍA PALOMINOS, Gonzalo, “El contenido simbólico de la pena y su capacidad para proveer distinción con las sanciones administrativas”, en: FEMENÍAS, J. y GÓMEZ, R.F. (Eds.), *Derecho Administrativo sancionador iberoamericano. Primer Congreso de la Red Iberoamericana de Derecho Administrativo Sancionador*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.
- GÓMEZ, Rosa Fernanda, “Antecedentes históricos de la potestad sancionadora de la Administración en Chile”, *Revista de Derecho del Estado*, 2019, N° 44.
- GÓMEZ, Rosa Fernanda, “Los interesados en los procedimientos administrativos sancionadores”, *Revista Chilena de Derecho*, 2020, Vol. 47, N° 3.
- GÓMEZ, Rosa Fernanda, *Discrecionalidad y potestad administrativa sancionadora. Límites y mecanismos de control*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- GÓMEZ, Rosa Fernanda, “Delimitación de las sanciones administrativas”, en: STUCCHI, P. (Dir.), *Tendencias sobre la autonomía de los organismos reguladores, las medidas de defensa comercial y los procedimientos administrativos sancionadores*, Palestra, Lima, 2022.
- GÓMEZ, Rosa Fernanda, “Criterios y estándares para el control judicial de las sanciones administrativas”, *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 2023, N° 37.
- GONZÁLEZ LAGIER, Daniel, “La prueba de la intención y la explicación de la acción”, *ISEGORÍA*, 2006, N° 35.
- GUILOFF, Matías, “Operativizando la relación ley-reglamento: una propuesta de redefinición del rol de la reserva legal”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, 2012, Vol. 25, N° 1.
- HART, H.L.A., *El concepto de derecho*, Abeledo Perrot, Madrid, 1990.
- HOHFELD, W.N., *Conceptos jurídicos fundamentales*, Fontamara, Buenos Aires, 1991.
- HUERGO, Alejandro, *Las sanciones administrativas*, Justel, Madrid, 2007.
- IZQUIERDO, Tomás, “El concepto de acto administrativo”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 2025, Vol. 12.
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del Derecho*, Eudeba, Buenos Aires, 1963.
- KINDHAÜSER, Urs, “Acerca del concepto jurídico penal de acción”, *Cuadernos de Derecho Penal*, 2012, N° 7.
- LEÑERO, Rosario, “Lección 25. Actividad de regulación en: VELASCO, F. y DARNACULLETA, M. (Eds.), *Manual de derecho administrativo* (2ª ed), Marcial Pons, Madrid, 2024.
- LETÉLIER, Raúl, “La ejecutoriedad de las sanciones administrativas, a propósito de la sentencia de la Corte Suprema en el caso Mackenna”, *Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales*, 2015.
- LETÉLIER, Raúl, “Garantías penales y sanciones administrativas”, *Política Criminal*, 2017, Vol. 12, N° 24.
- LETÉLIER, Raúl, “El precio del statu quo. Sobre el estándar probatorio en las sanciones administrativas”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, 2018, Vol. 31, N° 1.
- LETÉLIER, Raúl, “Sanciones administrativas regulatorias: tres premisas sobre su función”, *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 2020, N° 32.
- LETÉLIER, Raúl, “Los riesgos de la dogmática generalista en el Derecho Administrativo”. Ponencia, Seminario de Teoría del Derecho Administrativo, 2024.
- LETÉLIER, Raúl y ARANCIBIA, Tamara, “Jurisprudencia funcionalista en materia de sanciones administrativa”. en: FEMENÍAS, J. y GÓMEZ, R.F. (Eds.), *Derecho Administrativo*

- sancionador iberoamericano. Primer Congreso de la Red Iberoamericana de Derecho Administrativo Sancionador*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.
- LONDOÑO, Fernando, “Tipicidad y legalidad en el derecho administrativo-sancionatorio”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, 2014, Vol. 27, N° 2.
- MACCORMICK, Neil, *H.L.A. Hart*, Stanford University Press, Stanford, 1981.
- MACCORMICK, Neil, “La argumentación silogística: una defensa matizada”, *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 2007, N° 30.
- MAÑALICH, Juan Pablo, “Norma e imputación como categorías del hecho punible”, *Revista de Estudios de la Justicia*, 2010, N° 12.
- MAÑALICH, Juan Pablo, “El concepto de acción y el lenguaje de la imputación”, *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 2012, Vol. 35.
- MAÑALICH, Juan Pablo, “El principio ne bis in idem frente a la superposición del derecho penal y el derecho administrativo sancionatorio”, *Política Criminal*, 2014, Vol. 9, N° 18.
- MAÑALICH, Juan Pablo, “La interpretación de la ley penal bajo la ‘prohibición de analogía’. Una reconstrucción desde el pragmatismo semántico”, *Revista Chilena de Derecho*, 2024, Vol. 51, N° 3.
- MAYER, Otto, *Derecho administrativo alemán* (2ª ed). Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1982.
- MEDINA ALCOZ, Luis, “Los hechos en el derecho administrativo: Una aproximación”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2016, N° 77.
- NIETO, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 1993.
- OGLEZNEV, Vitaly, “Ascriptive Speech Act and Legal Language”, *SHS Web of Conferences*, 2016, Vol. 28, pp. 1-5.
- OSORIO, Cristóbal, *Manual de procedimiento administrativo sancionador. Parte general*, Legal Publishing, Santiago, 2018.
- OSORIO, Cristóbal, *Manual de procedimiento administrativo sancionador. Parte especial. Jurisprudencia*, Legal Publishing, Santiago, 2019.
- OSSA, Camilo, “Análisis económico de las sanciones administrativas en el derecho de la competencia y el consumo”, *Revista de Derecho del Estado*, 2015, N° 35.
- PARADA, José Ramón, “El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal”, *Revista de Administración Pública*, 1972, N° 69.
- PAREJO, Luciano, *Transformación y ¿reforma? del derecho administrativo en España*, Global Law Press, Sevilla, 2012.
- PAREJO, Luciano, “Algunas reflexiones sobre la necesidad de la depuración del status de la sanción administrativa”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2014, N° 36.
- QUEZADA, Flavio, *Procedimiento administrativo sancionador en la Ley N° 19.880*, Librotecnia, Santiago, 2017.
- RODRÍGUEZ, Mariola, “Lección 22. Actividad de ordenación y control”, en: VELASCO, F. y DARNACULLETA, M. (Eds.), *Manual de derecho administrativo* (2ª ed), Marcial Pons, Madrid, 2024.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *Metodología del derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2016.
- SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard, “La doctrina de las formas jurídicas de la actividad administrativa”, *Documentación Administrativa*, 1993, N° 235-236.
- SCHÜNEMANN, Bernd, “Aporías de la teoría de la pena en la filosofía”, *InDret*, 2008, N° 2.
- SEARLE, John, *Expression and meaning*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979.
- SEARLE, John, *Actos de habla* (3ª ed.), Cátedra, Madrid, 1990.

- SILVA, Daniel, *Las sanciones disciplinarias. Un análisis funcional*, Ediciones DER, Santiago, 2024.
- SOTO DELGADO, Pablo, “Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental”, *Ius et Praxis*, 2016, Vol. 22, N° 2.
- SOTO DELGADO, Pablo, *El reproche personal en el derecho administrativo sancionador*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- SOTO KLOSS, Eduardo, “La potestad sancionadora de la Administración, ¿se adecúa a la Constitución?”, en: VV.AA., *Sanciones Administrativas y Derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo*, Universidad Santo Tomás, Santiago, 2005.
- SOTO KLOSS, Eduardo, “Sanciones administrativas ¿camino de servidumbre?”, *Gaceta Jurídica*, 2005, N° 296.
- TAPIA, Javier, “La aplicación de multas a agentes económicos en el Derecho chileno de la Libre Competencia. Una propuesta metodológica”, *Estudios Públicos*, 2013, N° 132.
- TARUFFO, Michelle, *La prueba de los hechos*, Trotta, Madrid, 2002.
- VALDIVIA, José Miguel, *Manual de derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- VALDIVIA, José Miguel, “Sobre la caducidad de la concesión de servicios sanitarios”, en: FEMENÍAS, J. y GÓMEZ, R.F. (Eds.), *Derecho Administrativo sancionador iberoamericano. Primer Congreso de la Red Iberoamericana de Derecho Administrativo Sancionador*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.
- VALDIVIA, José Miguel e IZQUIERDO, Tomás, “Hacia una objetivización del principio de proporcionalidad en el control de las sanciones administrativas”, *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 2023, N° 37.
- VAN WEEZEL, Alex, “Sobre la necesidad de un cambio de paradigma en el derecho sancionatorio administrativo”, *Política Criminal*, 2017, Vol. 12, N° 24.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 1994.
- VON WRIGHT, G.H., *Norma y acción*, Tecnos, Madrid, 1970.

#### b) Jurisprudencia citada

- Corte Suprema, 13 de diciembre de 2016, Rol N° 17.736-2016
- Corte Suprema, 29 de junio de 2023, Rol N° 20.237-2023
- Corte Suprema, 27 de noviembre de 2024, Rol N° 246.595-2023.
- Corte Suprema, 6 de diciembre de 2024, Rol N° 249.260-2023.
- Tribunal Constitucional, 8 de agosto de 2006, Rol N° 479-06.
- Tribunal Constitucional, 3 de diciembre de 2024, Rol N° 14.893-23
- Tribunal Constitucional, 7 de enero de 2025, Rol N° 14.974-23
- Tribunal Constitucional, 30 de enero de 2025, Rol N° 15.093-24.
- Tribunal Constitucional, 13 de marzo de 2025, Rol N° 15.381-24.
- Tribunal Constitucional (España), 30 de enero de 1981.

