

ALCANCE DE LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO QUE DEBIERAN EXIGIRSE EN EL ÁMBITO SANCIONATORIO-ADMINISTRATIVO

Autor: Sergio Henríquez Galindo*

Resumen

El presente ensayo es producto del trabajo del grupo de reflexión sobre el debido proceso, organizado por la Academia Judicial¹ y dirigido por el profesor Mauricio Duce² y la profesora Daniela Accatino³. En este trabajo se propone una incorporación conservadora de las garantías del debido proceso que debieran exigirse en el ámbito sancionatorio-administrativo, haciendo énfasis que no se puede hablar en rigor de “debido proceso” en este ámbito, sino del amparo de ciertas garantías que tienen sustento normativo constitucional y en los tratados de derechos humanos, y que debe exigirse en este ámbito, por tratarse de estándares básicos de respeto a la dignidad humana.

Abstract

This essay is the product of the process of the thinking group on due process, organized by the Judicial Academy and directed by Professor Mauricio Duce and Professor Daniela Accatino. This paper proposes a conservative incorporation of the guarantees of due process that should be required in the sanctioning-administrative sphere, emphasizing that it is not possible to speak strictly of “due process” in this area, but rather of the protection of certain

* Juez Juzgado de Letras y Garantía de Quintero

¹ Ver www.academiajudicial.cl

² Abogado de la Universidad Diego Portales (1992) y obtuvo un Magíster en Ciencias Jurídicas (J.S.M) de la Universidad de Stanford, EE.UU (1999). Director del Programa de Reformas Procesales y Litigación y Profesor Departamento de Derecho Penal y Procesal Penal de la Universidad Diego Portales.

³ Abogada de la Universidad de Chile. Doctorada en Derecho de la Universidad de Granada, España. Es profesora de Teoría del Derecho y Prueba Judicial en la Universidad Austral de Chile, Valdivia, y presidenta del Directorio de la Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social.

guarantees that have constitutional normative support and in human rights treaties, and that must be required in this area, as they are basic standards of respect for human dignity.

I. Introducción y descripción del trabajo.

El debido proceso es parte del abanico de derechos humanos al cual deben tener acceso todas las personas, para impedir ser privados de su propiedad, de su vida o de su libertad⁴, entre otros derechos humanos, con la arbitrariedad de quien detenta el poder coercitivo que monopoliza el Estado.

Empero, este derecho no es aplicable a cualquier esfera de relaciones humanas. Desde ya requiere la presencia de una autoridad y de un súbdito o ciudadano, pero aún ello no basta para que resulte aplicable. Requiere la existencia de un proceso, fenómeno relacional cuya estructura es única en los modernos Estados de Derecho, y que exige la presencia de tres sujetos: un actor, un contradictor, y un tercero imparcial e independiente que resuelva. Esta tríada sólo se da en el marco de un proceso, lo que hace tan especial la relación que se da en este escenario. Existen otras formas de relacionarse con la autoridad del Estado, pero todas ellas requieren solo dos intervinientes: la autoridad y el solicitante. Aquí no hay terceros imparciales e independientes, es una relación bilateral, aunque por cierto para nada equilibrada. La autoridad detenta un poder descomunal frente al ciudadano, produciéndose una asimetría imposible de soslayar.

Podemos definir el debido proceso entonces, como aquel conjunto de garantías que se deben exigir en un proceso, y que sólo se dan si existen un actor, un contradictor y un tercero imparcial e independiente. De hecho, un proceso no puede ser tal si no se respetan dichas garantías, y a su vez, no hay debido proceso si no existe un proceso. Es en el fondo, una redundancia, ya que de carecer de estos elementos esenciales, cualquier tipo de relación con la autoridad, deja de llamarse “proceso”, y se convierte en otra cosa. Un “proceso” que no es “debido”, no es en rigor, un proceso.

⁴ Magna Carta Libertatum, 1215. CLÁUSULA XXIX. “No se tomará ni se encarcelará a ningún hombre libre, ni se usurpará su propiedad vitalicia, o libertades, o aduanas libres, ni se le prohibirá, ni se le exiliará, ni se destruirá de ninguna otra manera; ni será pisoteado, ni le condenaremos, sino por juicio legítimo de sus pares, o por la ley de tierras. No venderemos a nadie, ni negaremos ni postergaremos justicia o derecho a ningún hombre”.

Tradicionalmente se ha sostenido que el artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos describe de mejor manera lo que debe entenderse por un “debido proceso”⁵, sin embargo, la Jurisprudencia de la Corte Interamericana ha ido extendiendo su alcance, ampliándolo a todas las competencias, no solo la penal, y e incluso a procedimientos administrativos sancionatorios, con algunas adecuaciones⁶. La tentación de extender a rajatabla las mismas garantías que se exigen en un proceso, tal como se ha definido, a relaciones entre sujetos y Estado diversas, ha generado una expansión del concepto que, lejos de facilitar su estudio y delimitación, lo ha vaciado de contenido específico⁷. Es por eso que, advirtiendo dicho peligro, se propone una definición conservadora y acotada, sólo aplicable a un “proceso”, sin perjuicio de las garantías que se puedan invocar para un procedimiento administrativo sancionatorio, disciplinario o de otra índole diversa a la procesal. No se trata de una definición rígida, por el contrario, es flexible y puede evolucionar en su contenido si las circunstancias de cada época lo requiere. No se trata tampoco de establecer reglas absolutas o un listado taxativo⁸, pues lo que se busca no es un “proceso perfecto”, sino un “justo” o “racional” procedimiento⁹, es decir un piso mínimo.

Así, el debido proceso, es aquella garantía constitucional de todos los derechos humanos y libertades, que consiste en el acceso un abogado defensor, al recurso, a rendir prueba y contra examinar la prueba de la parte contraria, a ser oído, a realizar peticiones dentro del marco legal, a un procedimiento legal y racionalmente tramitado, a acceder a formas alternativas de resolución de conflictos, y al derecho a contar con un tercero imparcial, imparcial e independiente.

Pero lo anterior no quiere decir que no puedan existir vínculos con la autoridad, que si bien no se traten de “procesos” propiamente tales, carezcan de legitimidad. Por el contrario, la relación más frecuente con la autoridad es bilateral, entre ésta y el peticionario, siendo el

⁵ Opinión Consultiva n° 9/1999 Corte Interamericana de Derechos Humanos (párrafos 112-119)

⁶ Medina, Cecilia. "La Convención Americana de Derechos Humanos", pp. 337-339.

⁷ Véase a modo de ejemplo, Corte Suprema rol n° 2866-2012 de 17 de junio de 2013, Corte Suprema rol n° 5654-2012 de 10 de octubre de 2012, Corte Suprema rol n° 19.007-2017 de 11 de julio de 2017.

⁸ En contra se puede ver Enrique Evans de la Cuadra: "Los Derechos Constitucionales tomo II", Editorial Jurídica de Chile, 1986, pp. 25-33.

⁹ Véase jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos de América, MICHIGAN V/S TUCKER 417 U.S 433 (1974); JOINT ANTI-FASCIT REFUGEE COMMITTEE V. McGRATH 341 U.S 123 (1951); ROCHIN V. CALIFORNIA 342 U.S 165 (1952); BREITHAUPT V. ABRAM 352 U.S 432 (1957).

“proceso” bastante excepcional, por lo costoso que resulta implementarlo. Las personas y las autoridades buscan formas alternativas de resolver sus conflictos, siendo la más frecuente la conformidad con lo que decide la autoridad. Incluso si esta decisión resulta ser contraria a los intereses del ciudadano, atendido los costos de una litigación en un proceso, se asume sin afectar mayormente los derechos y la dignidad de las personas. Piénsese por ejemplo, en los impuestos. Cuando la autoridad decide subir impuestos (el IVA por ejemplo), la mayor parte de la población, acaso toda ella, se conforma sin reclamar. Tales decisiones detentan legitimidad política por originarse en autoridades democráticamente electas, lo que reduce o elimina el conflicto, y se asume como tal.

Sin embargo, existen ciertos procedimientos de carácter administrativo que impactan con mayor severidad en la vida de las personas. Aunque no acarrear las gravísimas consecuencias de un proceso penal, no por ello dejan de ser importantes y afectan el patrimonio y los derechos de los ciudadanos. Se trata de los procedimientos administrativos sancionatorios, de cualquier índole, que sean dirigidos por organismos del Estado. En esos procedimientos en rigor, no hay proceso, y por tanto no se puede exigir un “debido proceso”, pero ello no obsta a la exigencia de ciertas garantías que emanan del debido proceso, y que le son aplicables, en respeto a la dignidad humana.

En lo que sigue se entenderá por procedimiento administrativo sancionador todo aquel que provenga de organismos del Estado, que impongan sanciones de carácter político, pecuniario o restrictivo a la libertad ambulatoria, que no se enmarque en un proceso tal como será definido más adelante. Por tanto, a estos efectos, es un procedimiento administrativo sancionador aquel aplique medidas disciplinarias o sanciones a funcionarios del Poder Judicial, Legislativo, Contraloría General de la República, Ministerio Público, y cualquier otro organismo del Estado sea cual sea su estatuto orgánico, así como a personas naturales y jurídicas producto de su interacción con el Estado en determinados ámbitos (libre competencia, salud, impuestos, medio ambiente, etc.).

La metodología que se usará en este trabajo corresponde a una de carácter cualitativo con un enfoque hermenéutico de tipo documental. La hipótesis inicial que se pone a prueba, es que el procedimiento administrativo sancionatorio se rige por ciertas garantías que se extraen del debido proceso, mas no es lo mismo que un debido proceso. Es decir, a partir de

material bibliográfico y antecedentes escritos que refieren a la doctrina, la jurisprudencia y la misma ley (en sentido lato), se analiza e interpreta la manera en que se ha conceptualizado el procedimiento administrativo-sancionatorio, y sus características esenciales en el marco de un Estado Democrático y de Derecho. Es un estudio de tipo cualitativo, es decir, “se refiere a estudios sobre el quehacer cotidiano de las personas o de grupos pequeños. En este tipo de investigación interesa lo que la gente dice, piensa siente o hace; sus patrones culturales; el proceso y significado de sus relaciones interpersonales y con el medio. Su función puede ser describir o generar teorías a partir de los datos obtenidos”¹⁰. Por tanto, mediante el examen de estos documentos, que es la fuente de datos, se pretende indagar las garantías básicas de un procedimiento como el señalado, con el fin de explicar su origen y fundamento, utilizando una estructura flexible. De esta forma se resume, a modo de necesario contexto, la idea de un debido proceso, la idea de proceso propiamente tal y sus características, y lo que lo diferencia de otros tipos de relaciones con la autoridad administrativa. Se continuará con una descripción de las garantías aplicables al procedimiento administrativo sancionatorio, y que se pueden extraer del debido proceso, y su respaldo en la jurisprudencia nacional e internacional sobre la materia, para pasar luego a presentar la relación de estas garantías con la protección de la dignidad humana frente a la autoridad estatal. Finalmente se adjuntará la bibliografía respectiva y la jurisprudencia nacional e internacional referida.

II. El proceso y el debido proceso.

Un procedimiento es una concatenación de actos, que pueden ser jurídicamente relevantes, y que de conformidad a las decisiones que se adopten en cada acto, en consecuencia producen otro, que a su vez puede generar otros actos, según la decisión que se tome, a su turno. Esta definición de procedimiento es aplicable a cualquier concatenación de actos producto de la voluntad de las personas o de organismos públicos o privados, y requieren de al menos dos sujetos, un peticionario y un servidor, o una autoridad y un sujeto

¹⁰ Lerma González, Héctor. Metodología de la Investigación. Propuesta, anteproyecto y proyecto. Quinta edición, ECOE Ediciones, Bogotá, 2016, versión electrónica para Kindle, acápite 1.6.2.

requerido. Si los actos concatenados son jurídicamente relevantes, el producto de tales procedimientos también lo será.

Un proceso en cambio, es a juicio de Alvarado Velloso, “el método de debate dialéctico y pacífico entre dos personas actuando en pie de perfecta igualdad ante un tercero que ostenta el carácter de autoridad (...) la estructura del medio de discusión puede demostrarse con una nueva figura (distinta de las anteriores), representada por un triángulo equilátero que muestra a los dos contendientes en la base, uno contra el otro (naturalmente desiguales) y equidistantes (lo que da clara idea de relativa igualdad) del tercero que ha de resolver el conflicto y que, al dirigir el debate, asegura a ambos opositores un tratamiento jurídico idéntico. Y ello es precisamente lo que hace iguales a los desiguales”¹¹. El proceso puede terminar de diversas maneras, siendo su forma más completa aquella que termina con una “sentencia”, que declara quién de los dos tiene la razón, y ordena el cumplimiento de lo ordenado, con el amparo de la fuerza legítima del Estado, que se denomina “facultad de imperio”, y que es producto de la delegación que realizan las personas en el Estado, del poder coercitivo para hacer valer las decisiones de este tercero imparcial.

En nuestra doctrina, Duce, Marín y Riego han sostenido que “la idea de debido proceso está constituida por un conjunto de parámetros o estándares básicos que deben ser cumplidos por todo proceso para asegurar que la discusión y la determinación de derechos que están en cuestión se haya realizado en un entorno de razonabilidad y justicia para las personas que intervienen en su desarrollo”¹².

Tomando como referencia la definición de Carbonell y Letelier, el debido proceso es “es una garantía procesal primaria frente al ejercicio de la jurisdicción que incluye varios derechos que los jueces se encuentran obligados respetar. Es una garantía paraguas (...) que se encuentra consagrada en la Constitución y en tratados internacionales sobre derechos

¹¹ Alvarado Velloso, Adolfo. Lecciones de Derecho Procesal Civil, compendio del libro Sistema Procesal: Garantía de la Libertad, adaptado a la legislación chilena por Hugo Botto Oackley, Ediciones Thomsom Reuters, Santiago, 2011, pp. 32 Y 51.

¹² Mauricio Duce, Felipe Marín y Cristián Riego: "Reformas a los procesos civiles orales: consideraciones desde el debido proceso y la calidad de información", p. 17.

fundamentales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes”¹³, y su contenido mínimo según los mismos autores, comprende las siguientes garantías:

- 1) Derecho a un juez independiente, imparcial, predeterminado por la ley y competente;
- 2) Derecho a un proceso previo legalmente tramitado;
- 3) Derecho a un proceso público;
- 4) Derecho a la defensa:
 - a. Defensa técnica (asistencia letrada) y gratuita;
 - b. Defensa material:
 - i. Derecho a ser oído dentro de un plazo razonable;
 - ii. Derecho a formular alegaciones;
 - iii. Derecho a ofrecer y rendir prueba;
 - iv. Derecho a contradecir alegaciones y pruebas; y
 - v. Derecho a una sentencia motivada¹⁴.

De lo anterior es posible sostener que un proceso, para que sea tal, debe ser además, un debido proceso, pues no se sostiene la tríada de actor, sujeto pasivo y tercero imparcial, si alguna de estas garantías que componen el debido proceso, se soslayan, debilitan u omiten.

Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 8° prescribe que:

“1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

¹³ Carbonell, Flavia y Letelier, Raúl. Debido Proceso y Garantías Jurisdiccionales. En Curso de Derechos Fundamentales, Pablo Contreras y Constanza Salgado, Editores, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, Capítulo X, p. 360.

¹⁴ Ídem, pp. 368 y 369.

- a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;
- c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia”.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Interamericana, en el caso “Claude Reyes vs. Chile” ha sostenido que “en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, de orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, se deben observar “las debidas garantías” que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso (...) El artículo 8.1 de la Convención no se aplica solamente a jueces y tribunales judiciales. Las garantías que establece esta norma deben ser observadas en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades

administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos (...) El Tribunal ha señalado que el recurso efectivo del artículo 25 de la Convención debe tramitarse conforme a las normas del debido proceso establecidas en el artículo 8.1 de la misma, todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1)”¹⁵. Es decir, que el debido proceso consiste en las garantías contenidas en el artículo 8.1 de dicho Tratado Internacional de Derechos Humanos, y que se extiende no sólo al ámbito jurisdiccional, sino a cualquier ámbito en el que el Estado adopte decisiones que afecten los derechos de las personas, lo que, como ya se ha sostenido, es una extensión indebida de un concepto que no es aplicable a tantas esferas de relaciones entre individuos con el Estado.

En otra sentencia, caso “Baena vs. Panamá”, establece que “Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal (...) La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Esto revela el amplio alcance del debido proceso (...), La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8 de la Convención (...) El artículo 8.1 de la Convención consagra los lineamientos del llamado “debido proceso legal”, que consiste en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes vs. Chile, 2006, párrafos 117, 118 y 127.

penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos [cita el Caso Genies Lacayo. Sentencia del 29 de enero de 1997. Serie C No 30, párr. 74]”¹⁶. En esta sentencia, igualmente extiende la totalidad de las garantías establecidas en el numeral 2 del artículo 8°, a todo tipo de procedimiento administrativo o disciplinario, y define el debido proceso en un derecho a ser oído con “debidas garantías”, señaladas en el numeral 2 de la norma citada, dentro de un plazo razonable (justicia que tarda no es justicia), por un juez competente, es decir con atribuciones para juzgar según la ley, independiente e imparcial.

Finalmente, en el caso “Urrutia vs. Chile”, la sentencia de la Corte expresa que “El artículo 8 de la Convención consagra los lineamientos del debido proceso legal, el cual está compuesto de un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos (...) El artículo 8.2 de la Convención establece las garantías mínimas que deben ser aseguradas por los Estados en función del debido proceso legal. Esta Corte ha establecido que las garantías del artículo 8.2 de la Convención no son exclusivas de los procesos penales, sino que además pueden ser aplicables a procesos de carácter sancionatorio”¹⁷.

Estas interpretaciones de la Corte Interamericana han extendido la garantía del debido proceso a esferas de relaciones entre la autoridad y las personas que exceden el proceso, con el fin de brindar ciertas garantías de racionalidad a tales procedimientos. Sin embargo, y tal como ya se ha señalado, no es posible hablar de debido proceso fuera de un proceso, lo que no obsta a considerar que, ciertas garantías establecidas en el artículo 8° de la Convención Americana, tengan aplicación en procedimientos administrativos sancionatorios, pero no porque se trate de “procesos”, ni porque se pueda aplicar la garantía del “debido proceso” fuera de un proceso, sino porque se trata de garantías que, en consideración a la dignidad humana, imponen límites de racionalidad y equidad que no se pueden soslayar.

III. La dignidad humana en nuestra jurisprudencia reciente y una propuesta de definición.

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena vs. Panamá, 2010, párrafos 124, 125, 129 y 137.

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Urrutia vs. Chile, 2020, párrafos 100 y 102.

Definir la dignidad humana no es un tema menor, y tal como se verá, en general al referirse a este concepto, se hace remisión a este sin definirlo, tal como se podrá ver en la jurisprudencia nacional, que no la precisa, pero la asocia a la vulneración de ciertos y específicos derechos fundamentales. Como señala Martínez Bullé-Goyri, “Incluso, una práctica actual en las reflexiones tanto en el campo de los derechos humanos como en la bioética, con la finalidad de obviar o evadir el problema de las distintas perspectivas, consiste no en definir ni conceptualizar la dignidad, sino que dándola por supuesta se tratan de identificar las conductas que la lesionan o dañan, lo que algunos identifican como conceptualización de la dignidad por su contrario”¹⁸.

En nuestra jurisprudencia nacional, y citando únicamente algunas sentencias dictadas por nuestro máximo tribunal durante el año 2021, la dignidad humana ha sido definida dependiendo del derecho fundamental asociada a la causa respectiva. Así por ejemplo, en el rol 31968-2021 de la Excelentísima Corte Suprema, sentencia de fecha 13 de diciembre de 2021, CL/JUR/88722/2021, en su considerando octavo establece que “tal como falló esta Corte en los autos Rol 19.062 2021, lo planteado por los recurrentes es susceptible de ser enmarcado bajo el prisma de diferentes derechos fundamentales derivados, como se ha dicho, de la dignidad humana, esto es la libertad, en las diferentes manifestaciones de ella: de conciencia y religión; de locomoción; de opinión y de reunión”.

Por su parte, en rol 11621-2021 de la Excelentísima Corte Suprema, sentencia de fecha 29 de octubre de 2021, CL/JUR/80820/2021, en su considerando primero, al explicar en qué consiste la dignidad humana ligada al derecho a la identidad, y citando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, expresa que “en sentencia de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de 29 de septiembre de 2009, se expresó que: “debe reconocerse, en efecto, que los diversos instrumentos internacionales, ratificados por Chile y vigentes, que cita el juez requirente en apoyo de su argumentación, consagran el derecho a la identidad personal generando, por ende, la obligación de los órganos del Estado de respetarlos y promoverlos, en los términos aludidos en el inciso segundo del artículo 5° de la Carta

¹⁸ Martínez Bullé-Goyri, Víctor M. (2013). Reflexiones sobre la dignidad humana en la actualidad. Boletín mexicano de derecho comparado, 46(136), 39-67. Recuperado en 23 de enero de 2022, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332013000100002&lng=es&tlng=es.

Fundamental. (...) El derecho a la identidad personal está estrechamente ligado a la dignidad humana, en cuanto valor que, a partir de su consagración en el artículo 1º, inciso primero, de la Ley Suprema, constituye la piedra angular de todos los derechos fundamentales que la Ley Suprema consagra. Asimismo, que aun cuando la Constitución chilena no reconozca, en su texto, el derecho a la identidad, ello no puede constituir un obstáculo para que el juez constitucional le brinde adecuada protección, precisamente por su estrecha vinculación con la dignidad humana y porque se encuentra protegido expresamente en diversos tratados internacionales ratificados por Chile y vigentes en nuestro país". (Tribunal Constitucional. Sentencia de 21 de septiembre de 2009, Rol N° 1340 09)".

Finalmente, en causa rol 12342-2019 de la Excelentísima Corte Suprema, sentencia de fecha 20 de octubre de 2021, CL/JUR/78067/2021, en su considerando Undécimo, y en relación a crímenes de lesa humanidad, expresa que "en relación al segundo segmento del arbitrio de la defensa de Gabriel Artemio Matus Hernández, fundado en la misma causal, por la cual denuncia la errónea aplicación del artículo 103 del Código Penal, resulta necesario destacar que la sentencia de primera instancia, hecha suya por la de segunda, en su razonamiento quinto calificó los hechos establecidos como constitutivos de crimen de lesa humanidad, los que describe como "aquel injusto que no solo contraviene los bienes jurídicos comúnmente garantizados por las leyes penales, sino que al mismo tiempo suponen una negación de la personalidad moral del hombre, esto es, se mira al individuo como cosa. La característica principal es la forma cruel y bestial con que diversos hechos criminales son perpetrados [...] Es un ultraje a la dignidad humana y representan una violación grave y manifiesta de los derechos y libertades proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales pertinentes". Por ello, añade en el razonamiento décimo cuarto que "siendo el delito de autos catalogado como de lesa humanidad, no es posible aplicar en todo su espectro algún instituto de prescripción como el alegado por la defensa. De no ser así, resulta muy difícil sostener la categoría de lesa humanidad".

En todos estos casos enunciados a modo ejemplar, se ha citado y hecho referencia expresa al derecho internacional de derechos humanos, en relación al específico derecho humano o fundamental materia de cada litigio, por lo que es posible sostener que, para

nuestro máximo Tribunal, la dignidad humana llena su contenido con los derechos humanos prescritos en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados y vigentes en Chile.

Para este autor, la dignidad humana puede ser definida como aquella cualidad que hemos consensuado políticamente, que radica en cada ser humano, que resulta indivisible, irrenunciable e indisponible, y que lo coloca en un status jurídico y político superior a cualquier otra consideración, siendo por tanto su protección, el objeto de toda política pública, y de cualquier decisión que se adopte y afecte a cualquier ser humano, y su materialización implica el efectivo goce y reconocimiento de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos reconocidos y vigentes en nuestro sistema jurídico¹⁹.

Se trata de una cualidad, una condición que no emana de nuestra naturaleza, sino que ha sido consensuada por los pueblos que han elegido colocar en el centro al ser humano, y es por tanto un logro político, probablemente el más importante en nuestra civilización. No es un atributo esencialista, sino una decisión, y en este sentido se aleja de las versiones iusnaturalistas del derecho internacional de los derechos humanos.

Radica en cada ser humano, y es por tanto una concepción que valora al individuo por sobre el colectivo, no existiendo mayor valor en cientos de seres humanos por sobre uno cualquiera, y viceversa, y no depende de sus condiciones fisiológicas, biológicas o cognitivas: en tanto es reconocido como ser humano, inmediatamente detenta esta calidad.

Su estatus jurídico, a nivel normativo, es máximo, imprescriptible e irrenunciable, y su estatus político es de máxima relevancia, constituyéndose en el telos de toda decisión que afecte a la comunidad y a las personas, constituyéndose su protección, en el objeto de cualquiera de ellas.

¹⁹ En este sentido, también Martínez Bullé-Goyri, Víctor M. (2013), op cit. “Hoy entendemos a los derechos humanos no sólo como la expresión ética más acabada del derecho, sino como la expresión jurídica de la dignidad humana. Esto es, los derechos humanos, originalmente concebidos como instrumento para defender al individuo de las acciones de la autoridad que pudieran afectar o agredir a su dignidad, hoy día en las sociedades contemporáneas tienen el carácter de paradigma ético y regla moral. Así, de manera pragmática hoy se considera que las normas jurídicas son justas cuando respetan, protegen y promueven los derechos humanos; y las acciones de la autoridad son legítimas cuando son respetuosas y promotoras de los derechos humanos”.

Finalmente, su contenido se fija en los derechos humanos contenidos en tratados internacionales de la misma naturaleza, derechos fundamentales reconocidos a nivel nacional e internacional, que se encuentran incorporados en nuestro sistema jurídico.

Será esta definición la que se utilizará como filtro para proponer las garantías que un procedimiento administrativo sancionatorio debe contemplar, por cuanto en su proceder y decisión, debe tener como objeto la protección de esta especial cualidad que le es reconocida a cada ser humano que se vincule con el Estado, en especial cuando dicha relación puede afectar de manera intensa los derechos de éstos.

IV. Garantías aplicables al procedimiento administrativo sancionatorio.

Tal como se anunciaba, no se trata este de un proceso propiamente tal, y por tanto no es posible transferir lisa y llanamente las garantías del debido proceso, a una relación entre la autoridad y el ciudadano de carácter bilateral. En este sentido, se ha colocado a la dignidad humana como parámetro para definir qué garantías del debido proceso debiesen ser consideradas en un procedimiento administrativo sancionatorio. No se trata de un “debido proceso atenuado”, sino de un ámbito completamente autónomo, que incluso detenta garantías que en el proceso no se verifican de la misma manera, por la diferente naturaleza jurídica de la relación entre autoridad y ciudadano. Por las mismas razones tampoco se trata de una transferencia de la lógica penal a la sancionatoria administrativa, pues está claro que no obstante su similitud por la afectación de derechos sustanciales (la libertad ambulatoria o la propiedad), no por ello se convierten en procedimientos de similar naturaleza jurídica: uno es un proceso, el otro un procedimiento diverso. En la misma línea, Mauricio Duce nos señala que “en mi opinión, un problema de parte de la doctrina y jurisprudencia en Chile ha sido el hacer un traspaso automático de las garantías del debido proceso asentadas en materia penal a otros órdenes jurisdiccionales. Se trata de una tendencia que creo observar también presente en materia de los procesos sancionatorios administrativos. Este tipo de interpretaciones generan un conjunto de distorsiones que se han traducido en un debate de corte dicotómico en el que la argumentación pasa por sostener la aplicación del debido proceso completo o su total exclusión al área sancionatoria administrativa. En lo personal, estimo que esto supone

una errónea comprensión del debido proceso y su lógica”²⁰. Aunque es necesario precisar que dicho autor insiste en aplicar la noción de debido proceso a un procedimiento administrativo sancionador, al señalar seguidamente que “el primer punto que me parece necesario aclarar es que yo estimo que, en general, las sanciones administrativas deben ser consecuencia de un debido proceso”²¹.

En este trabajo, *podemos definir un procedimiento administrativo sancionatorio respetuoso de la dignidad humana, como aquel que considera al ciudadano como un sujeto de derechos, que no puede ser utilizado como medio para conseguir fines políticos, bajo fundamento alguno, y que requiere para su materialización, del irrestricto respeto al derecho a formular peticiones, a ser oído y que su opinión sea debidamente considerada, a ser asistido por un abogado, a la revisión de la decisión por un superior jerárquico, a ofrecer y rendir prueba, y a iniciar un proceso para impugnar la decisión administrativa ante un tercero imparcial, imparcial e independiente*. Estas garantías son aplicables a cualquier procedimiento administrativo sancionatorio, teniendo en cuenta la grave afectación de derechos que puede implicar la aplicación de multas gravosas, o la privación de derechos, como la inhabilitación para conducir vehículos motorizados, la expulsión de una fuente de trabajo y la prohibición de volver al servicio público por un período largo de tiempo, entre otras.

El derecho de acción, propio del proceso, es reemplazado por su homólogo, el derecho de pedir a la autoridad, también conocido como derecho de “instar”, el cual es irrenunciable y fundamental, toda vez que implica el acceso a un procedimiento administrativo, o bien como contrapartida, a una reacción frente al actuar de la autoridad.

El derecho a ser oído y que dicha opinión sea debidamente considerada, implica exigir que el estándar de fundamentación de la autoridad administrativa es más alto cada vez que ésta no coincida con lo pedido o solicitado por la persona, no bastando la simple negación o sostenida en argumentos espurios o meramente formales.

El derecho a ser asistido por un abogado, es fundamental para una correcta asesoría que le permita al ciudadano defenderse en un procedimiento sancionatorio administrativo,

²⁰ Mauricio Duce: “Reflexiones sobre el proceso sancionatorio administrativo chileno: debido proceso, estándar de convicción (prueba) y alcance del sistema recursivo”, p. 2.

²¹ Idem, p. 3.

sin el cual el derecho de petición y el derecho a ser oído carece de fuerza y se convierte en mero fraude de etiqueta.

El derecho a impugnar la decisión por medio del recurso al superior jerárquico también resulta fundamental, para evitar que arbitrariedades o defectos formales o sustanciales del procedimiento surtan efectos, como en los casos en que estando prescrita la infracción, esta de todas formas se aplica.

El derecho a rendir prueba es igualmente esencial a un procedimiento sancionatorio administrativo respetuoso de la dignidad humana, de lo contrario bastaría con la sola decisión arbitraria de la autoridad para vulnerar derechos de las personas sin mayores contrapesos.

Finalmente, el principal derecho que debe existir en un procedimiento administrativo sancionador, es el derecho a accionar en contra de la decisión administrativa, impugnándola en sede judicial, ante un tercer imparcial, es decir que no tiene interés en el conflicto, imparcial, es decir que no es ni actúa como parte, y finalmente independiente, sin presiones internas ni externas para tomar una decisión del conflicto. Es decir, se trata de la garantía del proceso, del debido proceso.

V. Conclusión.

El procedimiento administrativo sancionador, sea cual sea el estatuto orgánico o procedimental que lo defina, no puede jamás ser contrario al objeto de cualquier actividad del Estado, cual es la protección de la dignidad humana, que se materializa en el respeto irrestricto de sus derechos humanos.

Tal como se ha sostenido, el debido proceso no puede, como tal, aplicarse sin más en relaciones entre el estado y las personas que no constituyan un proceso, lo que no implica que estos procedimientos no tengan límites que respetar, por el contrario, y tal como se ha visto, es posible establecer una serie de derechos que en rigor deben establecerse en el ámbito administrativo sancionador, siendo el más relevante, sin lugar a dudas, el derecho a acceder a un proceso, y aun debido proceso, para impugnar ante los tribunales, la decisión del ante administrativo.

La jurisprudencia y la doctrina mayoritaria ha optado por tratar de adoptar el “debido proceso” a los procedimientos administrativos sancionatorios, con grandes dificultades, toda vez que fácilmente se aprecia que hay garantías que no se pueden exigir en ciertas circunstancias. Por ejemplo, no es posible pedirle a la autoridad administrativa que sea imparcial, independiente e imparcial, puesto que es, literalmente, juez y parte interesada, en una relación que es bilateral y totalmente asimétrica. Estos intentos de aplicar el debido proceso a otras relaciones jurídicas, ha dificultado también la definición de su concepto, corriendo el serio riesgo de vaciarse de contenido específico, y por tanto ser mucho más difícil de controlar y cautelar.

La dignidad humana se propone así, como elemento que debe definir cualquier actividad del Estado, en especial aquellas en las que es posible aplicar sanciones y restricciones de derechos a los ciudadanos en un marco de total asimetría de poder. Estos límites son insoslayables, para evitar abusos y permitir que la sociedad funcione, otorgando legitimidad a sus decisiones, las que de ser cuestionadas siempre cuentan con el proceso como método pacífico de resolución de conflictos, que si es capaz de ofrecer condiciones de igualdad jurídica al Estado respecto de las personas.

VI. Bibliografía citada.

- Alvarado Velloso, Adolfo. Lecciones de Derecho Procesal Civil, compendio del libro Sistema Procesal: Garantía de la Libertad, adaptado a la legislación chilena por Hugo Botto Oackley, Ediciones Thomsom Reuters, Santiago, 2011.
- Carbonell, Flavia y Letelier, Raúl. Debido Proceso y Garantías Jurisdiccionales. En Curso de Derechos Fundamentales, Pablo Contreras y Constanza Salgado, Editores, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, Capítulo X.
- Duce, Mauricio. “Reflexiones sobre el proceso sancionatorio administrativo chileno: debido proceso, estándar de convicción (prueba) y alcance del sistema recursivo”.
- Duce, Mauricio; Marín, Felipe y Riego, Cristián: "Reformas a los procesos civiles orales: consideraciones desde el debido proceso y la calidad de información"

- Lerma González, Héctor. Metodología de la Investigación. Propuesta, anteproyecto y proyecto. Quinta edición, ECOE Ediciones, Bogotá, 2016, versión electrónica para Kindle.
- Martínez Bullé-Goyri, Víctor M. (2013). Reflexiones sobre la dignidad humana en la actualidad. Boletín mexicano de derecho comparado, 46(136), 39-67. Recuperado en 23 de enero de 2022, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332013000100002&lng=es&tlng=es.
- Magna Carta Libertatum, 1215.
- Medina, Cecilia. "La Convención Americana de Derechos Humanos", ediciones UDP, 2018.

VII. Jurisprudencia nacional

- Rol 31968-2021 de la Excelentísima Corte Suprema, sentencia de fecha 13 de diciembre de 2021, CL/JUR/88722/2021
- Rol 11621-2021 de la Excelentísima Corte Suprema, sentencia de fecha 29 de octubre de 2021, CL/JUR/80820/2021
- Rol 12342-2019 de la Excelentísima Corte Suprema, sentencia de fecha 20 de octubre de 2021, CL/JUR/78067/2021
- Rol 2866-2012 de la Excelentísima Corte Suprema, sentencia de fecha 17 de junio de 2013.
- Rol 5654-2012 de la Excelentísima Corte Suprema, sentencia de fecha 10 de octubre de 2012.
- Rol 19.007-2017 de la Excelentísima Corte Suprema, sentencia de fecha 11 de julio de 2017

VIII. Jurisprudencia internacional.

- Corte Suprema de los Estados Unidos de América, MICHIGAN V/S TUCKER 417 U.S 433 (1974).
- Corte Suprema de los Estados Unidos de América, JOINT ANTI-FASCIT REFUGEE COMMITTEE V. McGRATH 341 U.S 123 (1951).
- Corte Suprema de los Estados Unidos de América, ROCHIN V. CALIFORNIA 342 U.S 165 (1952).
- Corte Suprema de los Estados Unidos de América, BREITHAUPT V. ABRAM 352 U.S 432 (1957).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes vs. Chile, 2006.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena vs. Panamá, 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Urrutia vs. Chile, 2020.