

EL DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y EL DERECHO A LA DEFENSA.

A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA “CORPBANCA S.A. CON SUPERINTENDENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS”

EDUARDO CORDERO QUINZACARA

RESUMEN: El presente trabajo tiene por objeto analizar la sentencia “*Corpbanca con SBIF*”, por la cual la Corte Suprema rechaza un recurso de queja y confirma el criterio establecido por la Corte de Apelaciones de Santiago, en orden a que en el procedimiento administrativo se deben respetar el principio del debido proceso y, en particular, el principio de contradictoriedad conforme en el artículo 10 de la Ley N° 19.880. Aquello supone por parte del sujeto inculcado de un conocimiento efectivo respecto de existencia de un procedimiento administrativo de carácter sancionatorio en que se investiguen conductas constitutivas de ilícitos infraccionales determinados, señalando hechos investigados y las normas infringidas. El autor sostiene que la importancia del caso viene dada por el principio que se ha reconocido e impuesto: el procedimiento administrativo es un instrumento que debe dar garantías a los particulares y una forma de racionalizar el ejercicio del poder público, más aún si se trata de medidas que impliquen una afectación en su esfera jurídica o una acción represiva.

PALABRAS CLAVE: Debido proceso, administrativo sancionador, procedimiento administrativo, reclamo ilegalidad.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Procedimiento administrativo y potestad punitiva de la Administración. 3. Principios y reglas comunes que rigen el procedimiento administrativo sancionador. 4. Los hechos. 5. El pronunciamiento de la Corte de Apelaciones de Santiago. 6. La sentencia de la Corte Suprema. 7. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

Con fecha 9 de mayo de 2017, la Corte Suprema se pronunció, por la vía de un recurso de queja, sobre la aplicación de las garantías del debido proceso en el ámbito del Derecho administrativo sancionador. Nos referimos a la sentencia Rol N° 62.128-2016, en relación con la causa caratulada “*Corpbanca S.A. con Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras*” (en adelante “*Corpbanca con SBIF*”), por la cual se rechazó el recurso intentado en contra los integrantes de la Primera Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago¹, que a su vez acogieron el reclamo de ilegalidad interpuesto por Corpbanca S.A. (en adelante “*Corpbanca*”) en contra de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (en

¹ Se recurrió en contra de las Ministras de la Corte de Apelaciones de Santiago señoras Jenny Book Reyes y Viviana Toro Ojeda, y del Fiscal Judicial Señor Raúl Trincado Dreyse.

adelante “SBIF”)², por la aplicación de tres multas por un monto cercano a los 30 millones de dólares³.

La importancia de esta sentencia radica en uno de los aspectos centrales del Derecho administrativo sancionador en Chile, como son los principios y normas aplicables en el ejercicio de estos poderes punitivos, particularmente en sus aspectos procedimentales. Para despejar esta interrogante, de forma previa se debe establecer qué naturaleza y régimen jurídico resultaba aplicable a la SBIF, en concreto la Ley N° 19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado (en adelante “LBPA”) y, especialmente, las garantías que deben regir en esta materia desde la perspectiva constitucional y legal en el marco del estándar de un debido proceso.

Para su análisis, haremos una breve relación del problema del debido proceso en la doctrina y jurisprudencia nacional (2), para luego hacer una relación de los hechos que han dado lugar a este asunto (3), los criterios establecidos por la Corte Suprema y la Corte de Apelaciones de Santiago para resolver este caso (4), para cerrar con las principales conclusiones que entregan estos pronunciamientos (5).

2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y POTESTAD PUNITIVA DE LA ADMINISTRACIÓN

El ejercicio de los poderes punitivos por parte de los órganos de la Administración del Estado no escapa a la regla básica que rige a toda actuación del poder público: deben ser ejercidos en la forma prescrita por la ley, tal como lo establece nuestra Constitución (artículo 7° inciso 1°). A su vez, las bases que rigen estos procedimientos son materia de reserva legal (artículo 62 N° 18). Así, toda manifestación formal de los poderes que el ordenamiento jurídico atribuye a los órganos administrativos supone de un procedimiento previo que, a través de un conjunto de actuaciones intermedias o de trámites, deben dar lugar a un acto de término que contiene no solo la manifestación de la voluntad de la Administración, sino también del castigo que se ha de aplicar a un particular que ha incurrido en un hecho ilícito (infracción administrativa).

Pero, además, el procedimiento constituye el mecanismo a través del cual se hacen efectivas un conjunto de garantías respecto de las personas que son objeto de alguna imputación y eventual sanción por parte de la autoridad administrativa. Así lo ha entendido nuestro Tribunal Constitucional, quien ha ampliado las garantías de un racional y justo procedimiento no solo a aquellas actuaciones de naturaleza jurisdiccional sino también administrativa: “[...] los principios del artículo 19 N° 3 de la Constitución, en la amplitud y generalidad ya realzada, se aplican, en lo concerniente al fondo o sustancia de toda diligencia, trámite o procedimiento, cualquiera sea el órgano estatal involucrado, trátase de actuaciones judiciales, actos jurisdiccionales o decisiones administrativas en que sea, o pueda ser, afectado el principio de legalidad contemplado en la Constitución, o los derechos asegurados en el artículo 19 N° 3 de ella, comenzando con la igual protección de la ley en el ejercicio de

² Sentencia Rol N° 644-2016, de 31 de agosto de 2016.

³ El monto exacto de las multas fue de \$21.764.507.494.

los atributos fundamentales. Además, y de los mismos razonamientos se sigue que los principios contenidos en aquella disposición constitucional rigen lo relativo al proceso racional y justo, cualquiera sea la naturaleza, el órgano o el procedimiento de que se trate, incluyendo los de índole administrativa, especialmente cuando se ejerce la potestad sancionadora o infraccional”⁴.

De este modo, no es de extrañar que el procedimiento administrativo en materia sancionadora cumpla una doble función. Por una parte, es garantía del interés general que supone el ejercicio de todo poder público y, por otra, es una garantía de los derechos individuales de los particulares que pueden hacer efectivo a través del mismo. Como bien sostenía Fernando Garrido Falla, el procedimiento administrativo es consecuencia de las cada vez más fuertes exigencias del Estado de Derecho, que tienden a una mayor juridización del actuar administrativo, y es con esta juridización del procedimiento con la que se persigue un doble objetivo: la garantía de los derechos e intereses de los particulares y la garantía del interés público, asegurando un mayor acierto y eficacia en la resolución administrativa⁵.

De esta forma, el procedimiento administrativo previo constituye una exigencia constitucional para el ejercicio de poder público, más aun tratándose de los poderes punitivos del Estado, en donde confluyen los intereses generales y la garantía y protección de los derechos individuales de toda persona.

Ahora bien, en Chile no contamos con una Ley general sobre Infracciones y Sanciones Administrativas, de manera que la regulación de la potestad sancionadora de la Administración se encuentra fragmentada en diversos textos legales en torno a materias específicas, como ocurre con el sector sanitario, ambiental, tributario, aduanero, laboral, financiero, etc. A su vez, esta regulación fragmentada condujo en un comienzo a la ausencia de unidad en la forma de afrontar los aspectos sustantivos y de procedimiento por parte del legislador, dando cuenta de la falta de una política represiva coherente, que permitiera coordinar el sistema punitivo administrativo con el ámbito penal.

Sin embargo, la ausencia de una ley que establezca los principios y normas generales a los cuales deben someterse los procedimientos sancionadores, no implica que se carezca de un procedimiento administrativo sancionador común a partir de los principios y normas que se han establecido a partir de las normas constitucionales, la legislación administrativa general y la jurisprudencia constitucional, judicial y administrativa.

3. PRINCIPIOS Y REGLAS COMUNES QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Además de los principios sustantivos, el Derecho administrativo sancionador también se

⁴ SCT Rol N° 437, considerando 17º. En el mismo sentido STC N° 437, considerado 5º, con referencia a los precedentes contenidos en las STC N°s. 176, de 1993, y 478, de 2006; STC Rol N° 616, c. 18; STC Rol N° 808, c. 10; STC Rol N° 1393, c. 7; STC Rol N° 2111, cc. 16 y 17, entre otras. Además, se puede consultar CORDERO, Eduardo (2013): “Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilena”, en *Revista de Derecho* (UCN), Vol. 20 N° 1, pp. 79-103.

⁵ GARRIDO FALLA, Fernando (2001): *Comentarios a la Constitución* (3ª edición, Madrid, Civitas), p. 1631.

encuentra sometido a principios de naturaleza procedimental, es decir, aquellos que rigen y orientan el procedimiento administrativo sancionador. En esta materia existen importantes avances en la jurisprudencia y en la legislación. Por una parte, y como hemos señalado, el Tribunal Constitucional ha entendido que las garantías de un racional y justo procedimiento (artículo 19 N° 3 Constitución) se aplican no solo en el ámbito judicial, sino que también es una condición que se debe exigir en el marco del procedimiento administrativo. En un sentido similar, en el caso que estamos analizando, la Corte Suprema ha sostenido la aplicación del debido proceso como manifestación del principio de contradictoriedad⁶. Además, la entrada en vigencia de la Ley N° 19.880 ha permitido contar no solo con un procedimiento administrativo general, sino que también con un conjunto de principios que inciden directamente en los procedimientos administrativos especiales, dentro de los cuales se encuentran los procedimientos sancionadores⁷.

Por su parte, el principio del racional y justo procedimiento implica, a su vez, un conjunto de garantías reconocidas por nuestra jurisprudencia constitucional.

- *Toda sanción administrativa exige un procedimiento administrativo previo*. En tal sentido, no es admisible desde el punto de vista constitucional que las sanciones administrativas se puedan aplicar “de plano”⁸. Además, la existencia de un control judicial posterior no justifica la ausencia de un procedimiento administrativo racional y justo⁹. Según lo ha sostenido el Tribunal Constitucional, el derecho a un proceso previo,

⁶ Considerando 14º en “*Corpanca con SBIF*”.

⁷ En este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que, para cumplir con el debido proceso administrativo, es posible aplicar la ley de bases de los procedimientos administrativos. De esta manera, en la tramitación administrativa de un asunto deben aplicarse las reglas legales que configuren un justo y racional procedimiento, lo cual no requiere ser regulado en la misma norma, pues existe una ley de bases de procedimientos administrativos que ya lo determina (al respecto, véase STC Rol N° 771, c. 16; STC Rol N° 1413, c. 27; STC Rol N° 2066, c. 25; STC Rol N° 2301, c. 27; STC Rol N° 2727, c. 24; STC Rol N° 2865 c. 27; STC Rol N° 2866 c. 27, entre otras).

⁸ En este sentido, en sentencia Rol N° 747, el Tribunal Constitucional sostuvo que “[...] *aun cuando se trate de un ‘resolver de plano’ con las características antes indicadas, esta Magistratura concluye que resultaría contrario a un procedimiento racional y justo que la Corte de Apelaciones proceda de este modo, sin relación pública ni escuchar ella misma a la parte afectada al decidir los cargos que se formulan en contra de la requirente, pues lo que debe decidir en la gestión pendiente es una cuestión trascendente, no solo para derechos esenciales de la requirente, sino también y especialmente delicada para la independencia de la que debe gozar un secretario cuando, obrando como juez subrogante, dicta una sentencia definitiva*” (considerando 11º). En el mismo sentido, la Sentencia Rol N° 1.413, de 2010, rechaza el hecho de que “[...] *en ninguna de ellas [las disposiciones contenidas en la Ley N° 18.175, ‘Ley de Quiebras’], se contempla un procedimiento que permita al afectado una adecuada defensa de sus derechos, en sede administrativa, en forma previa a la imposición de las sanciones que en cada caso se establecen*” (considerando 26º). Así las cosas, la garantía del debido proceso implica que “[...] *en el estado de derecho chileno, no hay lugar a la imposición de genuinas sanciones sin más trámite o de plano, y que ella es exigible incluso cuando quien ejerce el poder punitivo es un órgano de la Administración*” (véase STC N° 2784, c. 9).

⁹ En sentencia Rol N° 376, el Tribunal Constitucional sostuvo que “[...] *el derecho a la defensa jurídica debe poder ejercerse, en plenitud, en todos y cada uno de los estadios en que se desarrolla el procedimiento, en los cuales se podrán ir consolidando situaciones jurídicas muchas veces irreversibles. No es, en consecuencia, suficiente permitir accionar ante el Tribunal Calificador de Elecciones para entender que, por esa sola circunstancia, se ha convalidado*” (c. 37º). En el mismo sentido, la sentencia Rol N° 389, señala: “[...] *no obsta a lo anteriormente expuesto, el que el propio artículo*

legalmente tramitado, racional y justo, que la Constitución asegura a todas las personas, debe contemplar las siguientes garantías: a) la publicidad de los actos jurisdiccionales, b) el derecho a la acción, c) el oportuno conocimiento de ella por la parte contraria, d) el emplazamiento, adecuada defensa y asesoría con abogados, e) la producción libre de pruebas conforme a la ley, f) el examen y objeción de la evidencia rendida, g) la bilateralidad de la audiencia, y h) la facultad de interponer recursos para revisar las sentencias dictadas por tribunales inferiores¹⁰.

- *Las bases del procedimiento administrativo deben estar reguladas por ley, lo cual no impide la colaboración mediante normas administrativas.* Nuestra Constitución dispone que la forma de los actos estatales y las bases de los procedimientos administrativos constituyen materias de ley (artículos 6° inciso 1° y 63 N° 18). Si bien el Tribunal Constitucional ha establecido el contenido básico del debido proceso legal, su desarrollo corresponde al legislador, quien debe establecer su sentido y alcance¹¹. A su vez, los reglamentos y toda otra norma administrativa (circulares e instrucciones), que permite la buena ejecución de los preceptos legales, debe someterse estrictamente a ellos, no pudiendo establecer regulaciones que sean contrarias a ellos o al margen de los mismos¹².

A su vez, en este caso, la jurisprudencia ha reconocido que la falta de regulación legal especial debe ser integrada a través de la legislación administrativa general, que en este caso está contenida en la Ley N° 19.880, sin perjuicio de la aplicación directa de las normas constitucionales que rigen la materia.

- *El derecho a la defensa jurídica.* Nuestra Carta fundamental asegura a toda persona el derecho a la defensa jurídica (artículo 19 N° 3 inciso 2°). Al efecto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido clara en sostener la aplicación de esta garantía en el

8°, en su inciso tercero, señale que el afectado puede deducir recurso de reposición ante el Director de la Unidad y que, en caso que dicho recurso sea denegado, tiene la facultad reclamar ante la Corte de Apelaciones respectiva. Ello altera la inconstitucionalidad de las normas en estudio, en atención a que no el hecho de que antes de la aplicación de la sanción por la autoridad administrativa, el afectado carece del derecho a defensa que el artículo 19, N° 3°, inciso segundo, en armonía con el inciso primero del mismo precepto de la Carta Fundamental le reconocen. Este derecho a defenderse debe poder ejercerse, en plenitud, en todo: y cada uno de los estadios en que se desarrolla el procedimiento, a través de los cuales. se irían consolidando situaciones jurídicas muchas veces irreversibles” (c. 36°). Sobre esta materia se puede consultar el trabajo de AGUERREA MELLA, Pedro (2005): “Límites procesales a las potestades sancionadoras de la Administración en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en AA.VV. Sanciones administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo (Santiago, Universidad Santo Tomás), pp. 76-77.

¹⁰ Sobre el particular véase STC Rol N° 478, c. 14; STC Rol N° 576, cc. 41 a 43; STC Rol N° 699, c. 9; STC Rol N° 1307, cc. 20 a 22; STC Rol N° 1448, c. 40; STC Rol N° 1557, c. 25; STC Rol N° 1718, c. 7; STC Rol N° 1812, c. 46; STC Rol N° 1838, c. 11; STC Rol N° 1876, c. 20; STC Rol N° 1968, c. 42; STC Rol N° 2111, c. 22; STC Rol N° 2133, c. 17; STC Rol N° 2354, c. 23; STC Rol N° 2381, c. 12; STC Rol N° 2657, c. 11; STC Rol N° 2697, c. 17; STC Rol N° 2687, c. 14; STC Rol N° 2799, c. 14; STC Rol N° 2853, c. 16; STC Rol N° 2757, c. 41; STC Rol N° 2743, c. 24; STC Rol N° 2791, c. 24; STC Rol N° 2983, c. 4; STC Rol N° 3107, c. 7.

¹¹ STC Rol N° 1557, c. 25; STC Rol N° 2799, c. 15 y STC Rol N° 3107 c. 8.

¹² STC Rol N° 388, c. 26.

marco del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración¹³. De esta forma, no resultan admisibles aquellos procedimientos que no permiten a una persona hacer valer sus alegaciones o defensas o las restrinja de tal forma que la coloque en una situación de indefensión o inferioridad¹⁴.

- *La impugnabilidad de los actos administrativos y el derecho de acceso a la justicia.* La impugnabilidad de los actos administrativos constituye un principio reconocido en nuestra legislación (artículos 8º de la Ley Nº 18.575 y 15 de la Ley Nº 19. 880) y que es aplicación de los principios de tutela judicial efectiva y control judicial de la Administración reconocido en diversas normas de nuestra Constitución (artículos 19 Nº 3; 38 inciso 2º y 73). La tutela judicial, desde un punto de vista objetivo, se traduce en la existencia de un poder jurisdiccional llamado a ejercer el control de los actos de los órganos que integran la Administración. En efecto, si el actuar de los órganos públicos siempre debe estar juridificado (principio de legalidad), todo este actuar también puede ser judicializado. A su vez, y desde una perspectiva subjetiva, la tutela judicial se traduce en un derecho fundamental: el derecho de acceso a la justicia, el cual debe ser respetado en su esencia por todos los órganos del Estado, incluido el Poder Legislativo. En este último caso, este respeto-deber se traduce en que la ley no puede establecer condiciones que afecten el libre ejercicio de este derecho, afectando su contenido esencial (artículo 19 Nº 26)¹⁵.

¹³ Así, en la sentencia Rol Nº 376, afirmó que el artículo 19 Nº 3 “[...] consagra el principio general en la materia, al imponer al legislador el deber de dictar las normas que permitan a todos quienes sean, o puedan ser afectados en el legítimo ejercicio de sus derechos fundamentales, ser emplazados y tener la oportunidad de defenderse de los cargos que le formule la autoridad administrativa” (c. 30º). Por lo demás, “[...] el derecho a la defensa jurídica debe poder ejercerse, en plenitud en todos y cada uno de los estadios en que se desarrolla el procedimiento, en los cuales se podrán ir consolidando situaciones jurídicas muchas veces irreversibles” (c. 37º).

¹⁴ .Véase las STC Rol Nº 1411, c. 7; STC Rol Nº 1429, c. 7; STC Rol Nº 1437, c. 7; STC Rol Nº 1438, c. 7; STC Rol Nº 1449, c. ;STC Rol Nº 1473, c. 7; STC Rol Nº 1535, c. 18; STC Rol Nº 1994, c. 24; STC Rol Nº 2053, c. 22; STC Rol Nº 2166, c. 22 ;7 .STC Rol Nº 2546, c. 7; STC Rol Nº 2628, c. 6; STC Rol Nº 2748, c. 14; STC Rol Nº 2757, c. 40; STC Rol Nº 3107, c. 9

¹⁵ En materia de sanciones administrativas se ha dado una situación particular a este respecto con la figura del *solve et repete*. Esta es una institución de naturaleza procesal propia de la impugnabilidad de las sanciones administrativas, específicamente de las multas. En este caso por diversas razones –ya sea por oportunidad en la aplicación de las sanciones, la excesiva dilación de los procesos judiciales, etc.– el legislador condiciona la impugnación judicial de las multas administrativas al pago previo de la misma, ya sea de forma total o parcial. La dudosa constitucionalidad de la norma y una fundamentada crítica por parte de la doctrina, terminó con un conjunto de sentencias del Tribunal Constitucional en donde se reconoce como derecho fundamental el derecho de acceso a la justicia y se declara la inconstitucionalidad en diversos casos que nuestro legislador consagraba el *solve et repete*. En este punto destacan los trabajos de Soto Kloss, Eduardo (1998): “El derecho fundamental de acceso a la justicia (a propósito de requisitos de admisibilidad)”, en *Revista Chilena de Derecho*, Número especial, pp. 273-278; (2001): “*Solve et repete*. Notas sobre un resabio absolutista en el estado constitucional del derecho”, en *Ius Publicum*, Vol. 4, Nº 6, pp. 79-100 y (2005): “La impugnación de las sanciones administrativas y el derecho fundamental de acceso a la justicia: el *solve et repete* y el Estado de Derecho”, en AA.W. *Sanciones Administrativas y Derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo*. Santiago, Universidad Santo Tomás, pp. 97-117. Por su parte, en sentencia Rol Nº 792, el Tribunal Constitucional sostuvo que “[...] el numeral 3º del artículo 19 de la Carta Fundamental no establece de forma expresa el derecho de las personas de acceder libremente a un tribunal de justicia para la protección de ms derechos, lo que obliga, en primer lugar, a determinar si tal derecho se encuentra o no incluido en el referido precepto constitucional...

4. LOS HECHOS

Los hechos que han dado lugar a esta sentencia, tienen su origen en el nombramiento del señor Rafael Guilisasti en el cargo de Director y Presidente en reemplazo de don Julio Ponce Lerou en las Sociedades Norte Grande S.A., Inversiones Oro Blanco S.A. y Pampa Calichera S.A., todas sociedades que eran integrantes del grupo conocido como “Cascadas”, situación ocurrida en el mes de septiembre de 2015. Ahora bien, debido a que el Sr. Guilisasti había ejercido con antelación y desde el año 2012, el cargo de director de Corpbanca, la SVS solicitó antecedentes en relación a tres operaciones comerciales, por estimar que dicho banco había excedido el límite individual de crédito previsto el N° 1 del artículo 84 de la Ley General de Bancos. Luego de cierto intercambio de información, se procedió a la aplicación de las tres multas, lo que se materializó mediante el envío de una carta de fecha 30 de diciembre de 2015 foliada con el número correlativo 16.191, correspondiendo la misma al acto impugnado¹⁶.

Por su parte, la Corte Suprema hizo un detenido análisis del procedimiento que llevó a cabo la SVS, conforme al expediente administrativo que fue caratulado como “Antecedentes Iniciación de Investigación”. Al efecto, se dan cuenta de una cadena de correos electrónicos entre funcionarios del banco y la SBIF, que se inicia el 16 de septiembre de 2015 con la solicitud de información en relación con las deudas asociadas a las empresas SQM, que continúa el 21 de septiembre, 29 de septiembre y 1 de octubre, hasta llegar a la Carta N° 12.878, de 15 de octubre de 2015, suscrita por el Superintendente y dirigida al Gerente General de Corpbanca, y en la cual se solicita información con mayor detalle de las operaciones de colocación realizadas, entendiéndose por tales cualquier posición acreedora, actualmente vigentes celebradas con las sociedades Norte Grande S.A., Sociedad de Inversiones Oro Blanco S.A., Sociedad Inversiones Pampa Calichera S.A. y Potasios de Chile S.A. Esta carta fue respondida con fecha 20 de octubre del mismo año, desglosando la información en relación con cada una de las sociedades, dando cuenta de la exposición total del grupo por un monto de 353 millones de dólares.

la pregunta antes formulada debe responderse afirmativamente, si se indaga en el sentido y alcance del numeral tercero del artículo 19. En efecto, si este asegura a todas las personas la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos –la que luego concreta en mecanismos tales como el derecho a la defensa, al juez natural, al debido proceso y a los demás que contienen los tres incisos finales del precepto constitucional en análisis–, resulta obvio que el derecho de acceder al órgano jurisdiccional es un presupuesto necesario de todos ellos. Así, ¿qué sentido tendría que la Constitución estableciera el derecho a defensa jurídica y judicial incluso provista por el Estado, si antes no hubiese supuesto que quienes tienen derecho a la defensa detentan también el derecho a acceder al órgano jurisdiccional? De igual modo, el derecho a ser por el tribunal señalado por la ley y establecido por esta con anterioridad perpetración del hecho, implica, necesariamente, un derecho anterior como es el de ser juzgado, y, para serlo, se requiere, necesariamente, acceder sin trabas excesivas al órgano jurisdiccional. Por último, si la Constitución garantiza a todas las personas igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, esta protección comienza, necesariamente, por la garantía de acceder a los órganos encargados de la protección de los derechos. En consecuencia, debe entenderse que el artículo 19, número 3, de la Constitución Política asegura a toda persona el derecho a acceder a los órganos jurisdiccionales” (cc. 7° y 8°). En el mismo sentido, véanse las sentencias Roles N°s. 792, 1.046, 946 y 968, todas de 2008, sobre requerimiento de inaplicabilidad. En sentencia Rol N° 1345, de 2009, se declaró la inconstitucionalidad de esta institución contenida en el artículo 171 del Código Sanitario.

¹⁶ Considerando cuarto de la Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 644-2016, de 31 de agosto de 2016.

Posteriormente, la SVS solicita por correo electrónico de 27 de noviembre información complementaria y más precisa, lo que fue respondido por la misma vía con fecha 4 de diciembre. Nuevamente, con fecha 15 de diciembre de 2015, se solicita de manera formal, a través de la Carta N° 15.569, por parte del Superintendente, un mayor detalle de las operaciones de colocación celebradas desde agosto de 2011 con las sociedades Inversiones SQ Ltda., Inversiones SQYA Ltda., Norte Grande S.A., Sociedad de Inversiones Oro Blanco S.A., Sociedad de Pampa Calichera S.A. y Potasios de Chile S.A. Esta carta fue respondida por el Gerente General de Corpbanca con fecha 17 de diciembre de 2015, pero por Carta N° 15.769, de 18 de diciembre el Superintendente solicitó complementar la información respecto de la evolución de dichas operaciones, como se había solicitado originalmente, lo que fue contestado el mismo día. Además de todo lo anterior, también tuvo lugar una reunión con el Director de la Dirección Jurídica de la SBIF el 21 de diciembre de 2015, y que fue solicitada los días 15 y 17 del mismo mes, para tratar el caso. Finalmente, con fecha 30 de diciembre de 2015, el Superintendente remite al Gerente General de Corpbanca la Carta N° 16.191, a través de la cual se le comunica la imposición de tres multas ya mencionadas.

5. EL PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO

Una vez notificado el acto sancionador, Corpbanca interpuso un recurso de reclamación en virtud de lo dispuesto en artículo 22 del Decreto con Fuerza de Ley N° 3 de 1997, que fija el texto refundido, sistematizado y concordado de la Ley General de Bancos (en adelante “LGB”) ante la Corte de Apelaciones de Santiago, en contra de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. El recurso interpuesto comprende aspectos de forma, como es las garantías del debido proceso; plantea el tema de la prescripción y hace una serie de planteamientos de fondo en relación a la validez del acto.

Sobre la base de los hechos ya establecidos, la Corte de Apelaciones acogió el recurso en relación con la primera alegación, sin hacerse cargo de las relativas al fondo del asunto (considerando vigésimo cuarto). En su razonamiento, el Tribunal de Alzada se plantea cuatro puntos, que son las alegaciones que debe conocer y resolver¹⁷:

- a) Si la carta impugnada puede ser considerada un acto administrativo;
- b) Si se instruyó un procedimiento administrativo sancionador previo y que respetara las exigencias de un debido proceso;
- c) Si la SBIF se encuentra sujeta a la LBPA, y
- d) Si la SBIF de hecho, en la aplicación de las multas, se sujetó a dicho procedimiento, o a otro diverso para el ejercicio de sus potestades sancionatorias, y que razonablemente satisfaga la garantía del debido proceso.

Previo a resolver estos puntos, la Corte estableció una premisa básica: toda sanción exige unas garantías mínimas de un debido proceso, ya sea conforme a la legislación administrativa general (LBPA) o constitucional, recurriendo al efecto a lo dispuesto en el artículo 19 N° 3 de la Constitución y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que entiende el concepto de

¹⁷ Considerando tercero.

jurisdicción en sentido amplio¹⁸. Por tal razón, su razonamiento parte de que “[...] *cabe analizar el marco normativo constitucional, legal y administrativo aplicable, en términos de dilucidar si la citada misiva cumple las exigencias de lo que ha de entenderse por un acto administrativo terminal propiamente tal; si este pudo producir sus efectos por haber cumplido las exigencias legales y constitucionales; y si se ajustó a un procedimiento administrativo que cumpliera las mínimas exigencias de un debido proceso sancionatorio, ya sea el contemplado en la L.G.P.A. como norma de aplicación general y/o supletoria, u otro diverso, que cumpliera idéntica finalidad*”¹⁹.

El primer problema que trata de resolver la Corte –que es el tercero de su lista–, es determinar si la SBIF forma parte de la Administración del Estado y, por tanto, si le resulta aplicable la normativa sustantiva y procedimental a que está sujeta este tipo de entidades. Si bien desde la legislación general aquello no debiera ser un problema (artículos 1º, 28 y 29 de la Ley Nº 18.575), si lo es en el caso de la legislación especial aplicable a la SBIF, pues el artículo 1º de la LGB dispone expresamente que “[...] *no se considerará como integrante de la Administración Orgánica del Estado ni le serán aplicables las normas generales o especiales dictadas o que se dicten para el sector público y, en consecuencia, tanto la Superintendencia como su personal se regirán por las normas del sector privado, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 5º*”. Sin embargo, la Corte estimó que dicha disposición estaría derogada tácitamente por la Ley Nº 18.575, que es “*posterior y jerárquicamente superior*”²⁰. De esta forma, se trata de una entidad que tiene el carácter de servicio público, que forma parte de la Administración del Estado y que es un “*órgano que ejerce jurisdicción*” –siguiendo el criterio del Tribunal Constitucional–, por lo que “[...] *al momento de ejercer su facultad sancionatoria se encuentra sujeta y obligada a respetar la garantía constitucional del debido proceso, resultando entonces ser efectivo que la Superintendencia de Bancos, al ejercer su competencia sancionatoria, ejerce jurisdicción*”²¹. Así, arriba a la siguiente conclusión:

“Decimocuarto: Que, conforme a lo analizado, y no obstante el tenor de la disposición del artículo 1º de la Ley General de Bancos, ello no resulta óbice para concluir que nos encontramos frente a un servicio público que debe adecuar su actuar a la normativa vigente, ya que sostener lo contrario, lleva al absurdo de estimar que esta puede actuar contra el ordenamiento jurídico, incluso la propia Constitución Política, lo que no resulta admisible.

En tal sentido, el carácter de organismo autónomo que efectivamente reviste la S.I.B.I.F., no resulta inconciliable con la circunstancia de su integración a la Administración del Estado y por ende el sometimiento de la normativa sustantiva y procedimental pertinente, según se analizó además en el considerando décimo precedente.

¹⁸ Particularmente la STC Rol Nº 478, considerando 13º.

¹⁹ Considerando tercero.

²⁰ Considerando undécimo.

²¹ Considerando decimotercero.

[...]

De esta forma y careciendo la S.I.B.I.F. de normas especiales aplicables al procedimiento sancionatorio, debió, al menos, recurrir forzosamente a aquel establecido en la Ley N° 19.880, pues esta es siempre aplicable en la Administración, ante la falta de un procedimiento propio, cuyo es el caso, dado que el aspecto formal de la actuación de la Administración del Estado, lleva a concluir que las autoridades administrativas solo pueden manifestar su voluntad orgánica, válidamente, mediante los procedimientos y formas de documentación previstos por la Constitución y la Ley, estableciéndolo expresamente el artículo 3° de la Ley 19.880”.

En definitiva, el Tribunal de Alzada entiende que la SBIF al ejercer su facultad sancionadora, y no obstante los términos de la disposición contenida en el artículo 22 de la LGB, contraviene disposiciones constitucionales, razón por la cual concluye entonces, que “[...] el procedimiento aplicable por dicha institución en tales casos, ante la ausencia de un procedimiento especial establecido en la ley y en sus propios reglamentos, solo cabe concluir que resulta ineludible acudir a aquel contemplado en la Ley 19.880, teniendo para ello presente la naturaleza jurídica de la S.I.B.I.F., servicio público descentralizado, pero integrante de la administración del Estado, de donde fluye como necesaria consecuencia la aplicación de las normas generales y especiales contempladas en la especie la Ley N° 18.575 y N° 19.880 [...]”.

Luego, establecidos los hechos, la naturaleza de la SBIF y el marco normativo aplicable, la Corte se detiene en establecer si la multa que se ha impuesto cumple con las normas que regulan la institución del debido proceso. A este respecto, el razonamiento es el siguiente:

- a) La fiscalización no es un procedimiento administrativo. En este caso la SBIF habría realizado actos de simple fiscalización previo a la aplicación de las multas reclamadas²²;
- b) Que en aquella fiscalización o supervisión realizada por la SBIF no se respecto el debido proceso:
 - a. No existió formulación de cargos precisa y sostenida en una investigación previa por la cual el administrado pudiera tomar cabal conocimiento de las infracciones que se le imputan, así como de los fundamentos objetivos que sustentan tales imputaciones;
 - b. No existió la oportunidad para formular descargos, bien allanándose a los cargos formulados por la Administración, bien formulando alegaciones que incorporen nuevos elementos de juicio a ser tenidos en cuenta por el respectivo servicio al momento de emitir el acto terminal, y
 - c. Tampoco existió, la oportunidad para aportar documentos, rendir prueba u otros antecedentes que también pudieran ser considerados por el respectivo instructor del procedimiento al momento de dictar el acto administrativo terminal²³.

Luego de analizar sus propios precedentes e insistiendo en los aspectos de forma, como es

²² Considerando decimoséptimo.

²³ Considerando decimoctavo.

el hecho de que un breve proceso de fiscalización no asegura un debido proceso y que una simple carta, con escasos fundamentos, no puede ser similar a un acto administrativo terminal, concluye que la SBIF “no se ajustó a las condiciones mínimas de racionalidad que, en resguardo de los derechos, justifiquen y legitimen que la decisión adoptada”²⁴, razón por la cual acoge el reclamo por “no haberse observado en el procedimiento que dio origen a la imposición de las multas referidas, las normas constitucionales y legales que garantizan un debido proceso”²⁵.

6. LA SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA

Resuelto el reclamo en única instancia, la SBIF interpuso un recurso de queja en contra de las ministras y el fiscal judicial que pronunciaron la sentencia, atribuyéndole falta o abuso grave en su dictación. Bien sabemos que se trata de un recurso extraordinario en los supuestos que indica el artículo 545 del Código Orgánico de Tribunales: “Solo procede cuando la falta o abuso se cometa en sentencia interlocutoria que ponga fin al juicio o haga imposible su continuación o definitiva, y que no sean susceptibles de recurso alguno, ordinario o extraordinario [...]”. En este caso, el artículo 22 de la LGB expresamente dispone que la Corte dictará sentencia “sin ulterior recurso”. Sin embargo, el propio Código dispone que este recurso tiene por “exclusiva finalidad corregir las faltas o abusos graves cometidos en la dictación de resoluciones de carácter jurisdiccional”, y cuando se trata de una cuestión de derecho o, más precisamente, de la interpretación que se puede hacer de las normas aplicables por parte de los miembros del tribunal, no parece que aquello constituya por sí sola una falta o abuso grave, más aún si aparece fundado aunque pueda ser objeto de debate o discusión. En todo caso, la Corte Suprema admitió a trámite el recurso y se pronunció sobre el fondo de la cuestión discutida.

Ahora bien, en este caso nuestro máximo tribunal redujo al máximo lo discutido y sostuvo que “el quid del asunto que fue sometido al conocimiento de los jueces recurridos y que funda el presente arbitrio se relaciona con la procedencia de establecer la aplicación de la Ley N° 19.880, en cuanto consagra principios rectores del debido proceso, a los procesos sancionatorios incoados por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y la determinación de su cumplimiento en el procedimiento que culminó con la imposición de tres multas a Corpbanca”²⁶. Para tal efecto, hace una detallada exposición del procedimiento que llevó a cabo la SBIF en el expediente “Antecedentes Iniciales de Investigación”²⁷.

A su vez, señala que el artículo 22 de la LGB no dispone el procedimiento que se debe seguir para efectos de imponer la multa, toda vez que se limita a entregar tal facultad al Superintendente y establecer el régimen recursivo para impugnarla. Por tal razón, afirma que el texto del artículo 1º de la LBPA es claro al establecer que en caso de “[...] existir

²⁴ Considerando vigésimo segundo.

²⁵ Considerando vigésimo cuarto.

²⁶ Considerando séptimo.

²⁷ Considerando octavo.

procedimientos especiales, ella se aplicará ante la falta de un actuar expresamente reglado por la ley especial, cuestión que determina que este cuerpo legal se aplique en todas aquellas materias no previstas por aquella legislación”²⁸. A su vez, hace suyos los pronunciamientos de Contraloría que hace aplicable a la SBIF este cuerpo legal considerando su carácter de servicio público y la función administrativa que tiene asignada²⁹.

Acto seguido distingue entre el *procedimiento sancionatorio* y el *procedimiento de fiscalización*. De manera acertada, la Corte Suprema afirma que “[...] *el ejercicio de la facultad fiscalizadora, en ocasiones coincide con la etapa de instrucción previa del procedimiento sancionatorio, sin embargo, desde el punto de vista doctrinario conviene siempre tener claras las diferencias, toda vez que no puede soslayarse que no siempre el ejercicio de la facultad fiscalizadora desembocará en un procedimiento sancionatorio, por lo que carece de base cualquier exigencia de aplicar los principios de la Ley N° 19.880 a la referida etapa de fiscalización*”³⁰. Efectivamente es así, puesto que la actividad de fiscalización tiene por finalidad determinar la regularidad de las actuaciones que realiza la entidad fiscalizada y no desemboca necesariamente en un procedimiento sancionador, ya que bien puede ocurrir que no haya irregularidad alguna que reparar o que aquellas no sean relevantes o trascendentes. De esta forma, en muchas ocasiones nuestro ordenamiento no considera en los procedimientos sancionatorios una etapa indagatoria y se vale del procedimiento de fiscalización previo para dar inicio a la fase punitiva, a partir de la formulación de cargos³¹.

Sin embargo, la Corte Suprema hace una singular relación entre el carácter básico y supletorio de la LBPA:

“Lo relevante es que las leyes de bases establecen reglas y principios básicos que se deben aplicar de forma imperativa, sirviendo no solo para llenar vacíos legales en materias carentes de regulación expresa sino que además deben orientar cualquier interpretación de normas ambiguas relacionadas con la materia regulada por ellas. En efecto, las leyes de bases de procedimientos administrativos, son generales, cuestión que se cumple en la Ley N° 19.880, pues establece un régimen básico que se aplica a toda la Administración”³².

En este caso, nuestro Tribunal entiende que las leyes de bases cumplen una doble función: a) como mecanismos de integración ante los vacíos de la legislación especial, y b) como instrumento de interpretación de las normas contenidas en procedimientos especiales.

Por nuestra parte, pensamos que resulta discutible esta particular posición que vincula leyes de bases con leyes supletorias, y que ha primado en la doctrina y jurisprudencia nacional. En

²⁸ Considerando décimo.

²⁹ Dictamen N° 82320- 2014, de 24 de octubre de 2014, que aplica el criterio contenido en los dictámenes N°s. 53.596, de 2012, y 7.439, de 2014, y Dictamen N° 31941- 2015, de 23 de abril de 2015.

³⁰ Considerando décimo.

³¹ Así sucede en materia de servicios sanitarios, sujeto a la fiscalización de la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

³² Considerando decimotercero.

efecto, una ley es de *bases*, en la medida que establece los principios y normas fundamentales que rigen a todo procedimiento administrativo. Por su parte, es *supletoria* en la medida que se aplica en el caso que no exista una regulación o norma en un procedimiento administrativo especial. En buenas cuentas, si fuese una ley supletoria tendría un carácter general y no básico. La cuestión no sería relevante, salvo por la particular forma que tiene el reparto de competencias normativas en nuestro ordenamiento jurídico. Lo cierto es que a la ley le corresponde solo regular los aspectos básicos del procedimiento, mientras que al reglamento le corresponde disciplinar los aspectos complementarios o de detalle que le dan fisonomía a los diversos procedimientos³³. Sin embargo, en este caso aquella no ha sido la solución adoptada por el legislador, ya que se ha preferido regular en todos sus extremos el procedimiento administrativo, transformando una ley básica en una ley general, común o supletoria, pisando los espacios normativos del reglamento. No obstante, el autor de senda inconstitucionalidad ha sido el propio órgano afectado, esto es, el titular de la potestad reglamentaria, ya que el Presidente de la República ha presentado el mensaje y la posterior indicación sustitutiva que ha dado cuerpo a la actual LBPA. A pesar de esto, lo cierto que, a más de dos lustros de la aplicación de esta ley, todos los operadores jurídicos (doctrina, Contraloría, tribunales, etc.), han aplicado la LBPA como ley general y supletoria, dando algunas reglas al respecto.

Ahora bien, en el plano de la supletoriedad, la Corte Suprema reconoce que no todas las garantías se pueden aplicar a todos los procedimientos, pero aquello no significa que se puedan soslayar *“principios normativos elementales consagrados en la referida ley de bases”*, entre los cuales coloca a los principios *“conclusivo, de contradictoriedad, impugnabilidad, transparencia y publicidad establecidos en los artículos 8, 10, 15 y 16 de la aludida ley, pues ellos son una expresión del debido proceso administrativo, cuyo respeto es obligatorio para los órganos del Estado, máxime si se considera que se está en presencia de un procedimiento sancionatorio que culmina con la imposición de una multa, manifestación del ius puniendi estatal [...]”*³⁴. Así, sigue la doctrina que sostiene que *“en ningún caso esas “especialidades” procedimentales pueden suponer una disminución o eliminación de las garantías comunes otorgadas a los ciudadanos por la LBPA”*³⁵.

Por su parte, también comparte en esta materia la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, para quien en los casos en que la ley confiere *“[...] potestades sancionadoras a órganos de la Administración pero sin contemplar formalmente un procedimiento especial, tal omisión se salvaría si al ejercer dichas competencias la autoridad instruye una investigación que cumpla las exigencias básicas que caracterizan un debido proceso, como la formulación de cargos, su notificación al inculpado, seguida de una oportunidad efectiva para que este pueda ejercer el derecho a defensa, incluida la posibilidad de allegar y producir pruebas, así como la*

³³ CORDERO, Eduardo (2009): *El sentido actual del dominio legal y la potestad reglamentaria*, en Revista de Derecho, PUCV, Nº 32, pp. 409-440.

³⁴ Considerando decimocuarto.

³⁵ CORDERO VEGA, Luis (2015): *“Lecciones de Derecho Administrativo”*, Santiago, Legal-Publishing, p. 354.

*posibilidad de impugnar lo resuelto en sede jurisdiccional*³⁶.

Resulta relevante en la sentencia lo que considera como *“elementos básicos del debido proceso, como manifestación del principio de contradictoriedad”*, que la resume en los siguientes puntos:

- El conocimiento de los cargos que se dirigen en contra de los administrados;
- La bilateralidad de la audiencia;
- La oportunidad de presentar descargos, y
- La oportunidad de aportar las pruebas que se estimen pertinentes.

Sin embargo, también es de interés la relación que se hace entre el principio de contradictoriedad y el acto de formulación de cargos. En este caso, se debe establecer si necesariamente el primero comprende al segundo o si resulta posible que aquello no sea así. Ahora bien, el problema no se plantea en aquellos casos en que la ley expresamente exige un acto de formulación de cargos, sino en los supuestos en que no existe regulación y debe aplicarse supletoriamente la LBPA, particularmente su artículo 10º. Lo interesante del punto es que la cuestión del debido proceso no se plantea en este caso a nivel constitucional, sino a partir de la interpretación de una norma legal.

A este respecto, la Corte Suprema sostiene que no existe tal relación y que el principio de contradicción no exige de un acto de formulación de cargos en los procedimientos sancionatorios que no tienen una regulación especial, aunque debe cumplir con cierto estándar que implica poner *“en conocimiento que se está llevando a cabo una investigación por determinados hechos los que eventualmente podrían ser constitutivos de infracciones precisas indicándose al efecto las normas legales que se estimen infringidas, entregando la oportunidad de esgrimir las defensas que se estimen necesarias como asimismo la de rendir la prueba pertinente”*. De esta forma, concluye:

*“El principio de contradictoriedad, que es una consagración del derecho a “ser oído” de forma previa a la imposición de sanciones, es una cuestión que no se identifica con un acto protocolar de formulación de cargos, sino que, como se señaló, con un acto que implique poner debidamente en conocimiento del administrado que se dirige una investigación administrativa en su contra en relación a la comisión de ilícitos administrativos específicos”*³⁷.

Ahora bien, conforme a estos antecedentes, la Corte llega a una conclusión categórica: Que la exigencia del principio de contradictoriedad no fue cumplida por el órgano administrativo. En este caso, las actuaciones realizadas estaban en el marco de una fiscalización y no hubo una instancia en que se pusiera en conocimiento del administrador los hechos que se consideraban constitutivos de infracción. Así, sostiene:

“En efecto, no es posible establecer que a través de la comunicación de fecha 15 de octubre de 2015, dirigida por el Superintendente al Gerente General de Corpbanca se cumpliera con la exigencia prevista en el literal precedente, toda vez que este es un

³⁶ Considerando decimocuarto. En este sentido, STC Rol N° 2784-15, en la cual sigue las STC Rol Nos. 262 y 481.

³⁷ Considerando decimoquinto.

simple requerimiento de información, en el que además se solicita comunicar el estado del límite global de relacionados respecto del patrimonio efectivo del banco, previsto en el inciso final del N° 2 del artículo 84 de la Ley General de Bancos.

Así, no puede entenderse cumplidas las exigencias que impone el principio de contradictoriedad porque no hay un conocimiento efectivo respecto de un procedimiento administrativo de carácter sancionatorio en que se investiguen conductas constitutivas de ilícitos infraccionales determinados, pues no se señalan hechos investigados y, además, la referencia escueta a normativa que rige a la entidad bancaria no se relaciona con el tipo de infracción con que finalmente se sanciona, esto es, el artículo 84 N° 1 de la Ley General de Bancos”³⁸.

Resulta interesante como la Corte Suprema distingue entre un período de recopilación de información y el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. En el primer caso, es posible entender que se ejercen facultades fiscalizadoras, pero el inicio del procedimiento está marcado por el hecho de poner en conocimiento del administrado sobre (a) la existencia del proceso sancionatorio (b) la investigación de determinados hechos constitutivos de infracciones administrativas. Aquello supone la existencia de etapas que hacen efectivo el derecho a la defensa, que comprende la posibilidad de formular alegaciones o descargos y la rendición de prueba, lo que debe ser objeto del pronunciamiento final por parte de la autoridad.

En este caso, la Corte estimó que se afectó el derecho de defensa, toda vez que no es factible admitir que se sancione al margen de la existencia de un procedimiento administrativo sancionatorio con exigencias mínimas, pues el administrado se vio impedido de realizar alegaciones y rendir prueba. Más aún, expresamente se señala que *“su defensa requería del conocimiento del tipo infraccional que se le imputa”*. Aquello implica, en nuestra opinión, no solo la descripción de los hechos, sino que también de las normas que se suponen infringidas y la calificación jurídica que se hace de tales hechos, así como el grado de participación que se imputa.

Por lo demás, dentro de la obligación de emitir un pronunciamiento sobre las alegaciones que se pudieran haber realizados, la Corte Suprema se hace cargo de la alegación de prescripción que no fue resuelta, lo cual constituye otro vicio a los principios que deben regir la actividad administrativa sancionadora.

Por otra parte, la Corte también trata de precisar que, si bien la SBIF no es un tribunal que ejerza jurisdicción, si está sujeto en el ejercicio de sus poderes sancionadores a los principios básicos del debido proceso, siguiendo en este punto al Tribunal Constitucional³⁹:

³⁸ Considerando decimosexto.

³⁹ En torno al aspecto mencionado el Tribunal Constitucional ha señalado: “aunque se trate de potestades que no suponen ejercicio de jurisdicción, ciertamente deben sujetarse a los parámetros propios de un debido proceso, de forma tal que para dictarse el acto administrativo (final sancionatorio) debe haberse previamente escuchado a la parte afectada y en su caso recibir antecedentes probatorios” (STC Rol N° 766, citada en la STC Rol N° 1888”). En el mismo sentido refirió el Tribunal Constitucional: “los principios del artículo 19 N° 3 de la Constitución, en la amplitud y generalidad ya realizada, se aplican, en lo concerniente al fondo o sustancia de toda diligencia, trámite o procedimiento, cualquiera sea el órgano estatal involucrado, trátense de actuaciones judiciales, actos jurisdiccionales o decisiones administrativas

“En este sentido, solo cabe agregar, atendido los términos del arbitrio, que si bien es efectivo que los sentenciadores aluden al debido proceso como una garantía que arranca de lo establecido en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República, refiriendo que aquella es aplicable en la especie en tanto la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras está ejerciendo facultades jurisdiccionales, razonamiento que, efectivamente es erróneo, toda vez que su ejercicio está reservado a los tribunales de justicia, lo cierto es que aquello carece de trascendencia.

En efecto, tal yerro es indiferente porque si bien la SBIF no ejerce funciones jurisdiccionales, lo cierto es que en su actuar igualmente debe regirse por los principios básicos del debido proceso al amparo de la norma constitucional antes referida, toda vez que el procedimiento sancionatorio llevado a cabo por un órgano administrativo requiere del respeto de garantías de las que goza el administrado en el marco del denominado debido proceso administrativo, que constituye una manifestación del respeto del derecho a ser oído, que se materializa a través del derecho a defensa que debe ser observado por cualquier autoridad”⁴⁰.

Una vez resuelta la cuestión central del recurso interpuesto, se hace cargo de algunas alegaciones colaterales y de fondo, sobre las cuales no emite un pronunciamiento definitivo, pues se entiende que la declaración de nulidad por vicio de forma no hace necesario hacerse cargo de los mismos. En todo caso, estas alegaciones se pueden resumir en lo siguiente:

- a) *El hecho que Corpbanca no haya reclamado del procedimiento ni haya interpuesto los recursos que franquea a la Ley N° 19.880.* En este caso, la Corte Suprema da cuenta de la contradicción en el argumento alegado por la SBIF, ya que por una parte sostiene que la LBPA no se aplica supletoriamente por tratarse de un procedimiento altamente especializado, mientras que por otra sostiene que no se ejercieron los recursos previstos en el mismo cuerpo legal. Por lo demás, y como bien dice nuestro máximo tribunal, tampoco se le dio al Banco la posibilidad de hacerlo, y que fue noticiado cuando el proceso de fiscalización había culminado;
- b) *En relación a la constante alegación de que la singularidad de la actividad bancaria implica la necesidad de actuar preventivamente, aquella es descartada,* porque si bien la circunstancia de tratarse de entes administrativos con finalidades especiales no debe ser desconocido, aquello no puede dar pábulo al desconocimiento de principios que se relacionan con garantías elementales del proceso administrativo. Por lo demás, las medidas adoptadas estaban lejos de ser preventivas, pues se refieren a hechos ocurridos en los años 2011, 2013 y 2015;

en que sea, o pueda ser, afectado el principio de legalidad contemplada en la Constitución, o los derechos asegurados en el artículo 19 N° 3 de ella, comenzando con la igual protección de la ley en el ejercicio de los atributos fundamentales. Además y de los mismos razonamientos se sigue que los principios contenidos en aquella disposición constitucional rigen lo relativo al procedimiento racional y justo, cualquiera sea la naturaleza, el órgano o el procedimiento de que se trate, incluyendo los de índole administrativa, especialmente cuando se ejerce potestad sancionatoria o infraccional” (STC, Rol 437, C.17).

⁴⁰ Considerando decimoséptimo.

- c) Otro punto importante dice relación con *discrecionalidad técnica que se debe reconocer a la SBIF*, y que se utiliza como mecanismo de exclusión del control judicial de los actos administrativos que expresan un juicio técnico, y que impide que los órganos jurisdiccionales reemplacen la labor del ente especializado expresando un decisión relacionada con el fondo de la cuestión debatida, la que necesariamente debe relacionarse con la ponderación de elementos altamente técnicos entregados a órganos especializados. En este caso, se descarta la alegación, pues la cuestión debatida se refiere a la infracción de una garantía procedimental básica, estando impedidos de realizar un análisis de fondo de las materias sometidas a su conocimiento;
- d) También se descarta la alegación en relación a la falta de pronunciamiento sobre el punto respecto de los jueces recurrido, porque tal análisis no era procedente toda vez que se constató la ilegalidad del procedimiento sancionatorio llevado a cabo por la SBIF, y
- a) Por último, en la cuestión relativa a la naturaleza de la “Carta” como acto administrativo terminal que impone una multa –asunto discutido por la SBIF–, la Corte Suprema sostiene que *“más allá de su formato, este es un acto que contiene la voluntad de la administración reflejada en la decisión de imponer multas”*. Así, en este caso la Corte insiste en su doctrina que se debe estar más al contenido sustantivo del acto antes que su forma⁴¹. Por lo demás, no fue uno de los puntos que fuese analizados por los jueces recurridos.

En definitiva, la Corte Suprema determina que *“[...] los antecedentes y reflexiones expuestas, además, dejan de manifiesto que no es posible establecer que los jueces recurridos –al decidir como lo hicieron– hayan realizado alguna de las conductas que la ley reprueba y que sería necesario reprimir para enmendar lo obrado mediante el ejercicio de las atribuciones disciplinarias de esta Corte, toda vez que aquellos se han limitado a ejercer sus facultades relacionadas con la interpretación de la ley y aplicación del derecho”*⁴².

Ahora bien, llama poderosamente la atención en la forma como los sentenciadores abordaron el análisis de la cuestión a partir de un recurso extraordinario, como es el recurso de queja, que tiene como elemento central la corrección de faltas o abusos que puedan cometer los jueces en la dictación de una sentencia. En efecto, porque la discusión respecto de la interpretación de las normas o el razonamiento que se ha seguido el tribunal de la instancia no constituye mérito suficiente para admitir la interposición de dicho recurso y menos para que sea acogido. Por lo demás, la misma Corte Suprema había seguido en otros casos ese criterio al señalar que *“[...] a pesar de los ingentes esfuerzos del recurrente por denunciar faltas o abusos graves cometidos por los sentenciadores, lo cierto es que sus reproches se relacionan únicamente con la interpretación de la Ley [...]. En efecto, expresamente en el arbitrio en estudio se refiere que la apelación deducida en su oportunidad se relacionaba con la interpretación de la referida normativa, cuestión que ahora, bajo el epígrafe “Falta o Abuso Grave”, pretende sea nuevamente revisada, cuestión que no se*

⁴¹ Considerando vigésimo. Véase sentencia de la Corte Suprema Rol N° 82332-2016.

⁴² Considerando vigésimo segundo.

*condice con el carácter disciplinario del arbitrio en estudio*⁴³. Dicho, en otros términos, la revisión realizada por la Corte en este caso fue más propia de un recurso de casación, destinada a velar por la correcta interpretación de la ley, más que tratar de corregir las faltas o abusos que se presenten en el ejercicio de funciones jurisdiccionales.

Mención aparte merece el extenso voto en contra del Ministro Sergio Muñoz. A este respecto, en él se hace una breve exposición del origen de la SBIF y de sus funciones de inspección, fiscalización y sanción, para luego hacerse cargo del debido proceso sancionatorio, en donde coincide en la parte sustantiva con lo sostenido por el voto de mayoría⁴⁴. Luego, se encarga de establecer los fines generales que deben perseguir los órganos administrativos, para explicar el marco dentro del cual se desenvuelven las potestades inspectivas, fiscalizadoras y sancionadoras, que enmarca dentro del clásico concepto de “policía administrativa” y más específicamente de “policía administrativa económica”. Esto le permite sostener que *“es la especialidad de la función, relacionada con la actividad económica y financiera, la que determina que existan procedimientos distintos a aquellos previstos para ejercer la actividad de policía general y la sancionatoria en particular”*. En su razonamiento, hace una lata exposición sobre el carácter supletorio de la LBPA, recurriendo a la discusión parlamentaria que se presentó sobre el punto, para sostener que el carácter supletorio de la LBPA *“no tiene la virtud de derogar las normas que establecen procedimientos especiales, los complementa”*. De esta forma, rigen plenamente los principios generales contenidos en la LBPA en los procedimientos particulares que no cuenten con normas desarrolladas, pero con una limitación fundamental: en la medida que no tengan una regulación determinada en la ley especial, porque la necesaria complementariedad de la ley general debe atender la especialidad de los procedimientos particulares. Así, los principios consagrados en la LBPA se aplican a los procedimientos regulados con anterioridad en leyes especiales, solo si aquellos resultan conciliables con el objeto específico del procedimiento especial (a esto llama principio de conciliación). De esta forma, sostiene *“[...] la aplicación del principio de contradictoriedad a todos los procedimientos administrativos y en especial a los sancionatorios, pero tiene presente además que aquél debe vincularse con el principio de conciliación, esto por la naturaleza especial del procedimiento específico que gobierna la referida aplicación supletoria y con el principio de no formalización consagrado expresamente en el artículo 13 de la ley en*

⁴³ Sentencia de la Corte Suprema, Rol N° 9352-2017, de 8 de mayo de 2017, considerando 4º. Sentencia redactada por el Ministro Sergio Muñoz, con el voto en contra de la Ministra Rosa María Egnem.

⁴⁴ Al efecto, parte señalando que *“[...] quien suscribe este voto particular, ha sostenido en diversos pronunciamientos que el debido proceso es una garantía esencial del procedimiento administrativo sancionatorio, toda vez que es derecho fundamental en todo Estado de Derecho, el que “nadie puede ser objeto de ninguna condena sin ser oído”, garantía reconocida en el artículo 19 N° 3, inciso sexto, de la Constitución Política de la República, que establece: “Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos”*. Así, la noción de debido proceso, en tanto regla general contenida en nuestra Carta Fundamental, es aplicable no solo al proceso judicial, sino que también al procedimiento administrativo, en cuanto aquél puede desembocar en actos de la Administración que afecten los derechos e intereses de los particulares. En este sentido, es efectivo que el procedimiento administrativo debe establecer instancias de audiencia, publicidad y defensa para los administrados, consagrando medios de impugnación administrativos y jurisdiccionales de los actos terminales que se entiendan lesivos a los intereses de los particulares”.

comento, que determina que el proceso deba desarrollarse de manera eficaz sin formalidades innecesarias, sino que observando aquellas indispensables para la consecución de los fines específicos del órgano, por supuesto que resguardando siempre las garantías y derechos del particular frente a la Administración". Esto le permite afirmar que en este caso no concurren las ilegalidades que se le reprochan al proceso sancionador de Corpbanca. Así, "[...] más que una disidencia normativa con lo expuesto por la mayoría, no se comparte el análisis fáctico realizado y al estándar exigido al procedimiento concreto, puesto que el examen de los antecedentes allegados al proceso permite concluir que en el caso sublite la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras cumplió con los principios y estándar del respeto al debido proceso exigido en la ley". En su razonamiento coincide con el voto de mayoría, ya que afirma que "[...] si bien se reconoce que es un derecho fundamental el "ser oído" de forma previa a la imposición de sanciones, tal derecho, que se manifiesta en el principio de contradictoriedad como expresión del derecho a defensa, no implica necesariamente un acto de instrucción de formulación de cargos en términos rituales y formales, sino que requiere de un acto que implique poner debidamente en conocimiento del administrado que se dirige una investigación administrativa en su contra en relación a la comisión de ilícitos administrativos específicos, cuestión que en la especie se cumplió, generando así la posibilidad que exprese lo pertinente en defensa a sus intereses, lo que se hizo reconociendo los hechos". En este caso, el Ministro Muñoz entiende que "[...] existió un procedimiento que responde a una práctica que deja de manifiesto el cumplimiento de los principios consagrados en la Ley N° 19.880, por lo que no es posible establecer que existió una infracción al debido proceso, menos aún se puede sostener que el administrado desconoció el procedimiento incoado en su contra, si aquel fue puesto en conocimiento de todos los antecedentes desde los albores de la investigación, siendo informado concretamente de la conducta que se le reprochaba, solicitándole antecedentes específicos y permitiéndole rendir toda aquella prueba que estimara pertinente". Por lo tanto, la "fluida relación de intercambio de información entre el ente regulador y el banco", le permitían a este deducir la infracción que se le estaba investigando (inciso final del N° 2 del artículo 84 de la LGB), la solicitud de reuniones con la autoridad y un reconocimiento general de los hechos que permite soslayar un término probatorio (artículo 35 LBPA). Así concluye que "[...] no es posible entender que en la especie se han vulnerado los principios del debido proceso en tanto se considera que no ha existido formulación de cargos como tampoco etapa para rendir prueba, pues Corpbanca tuvo la posibilidad y la rindió, siendo del caso señalar que si no realizó alegaciones formales específicas que la autoridad debiera resolver, esto no vicia el procedimiento, toda vez que estando en conocimiento de la investigación que se dirigió en su contra, estuvo en condiciones de defenderse, actividad que realizó. [...] aceptando ambas partes cierta informalidad en la tramitación de la investigación, la que si bien puede ser deseable se estructure de una mejor forma, no puede significar la ineficacia de lo actuado, por cuanto aquello significaría beneficiar a quien participó en el procedimiento administrativo convalidando la forma de actuación". Si bien hay otros argumentos adicionales, como es la no existencia de perjuicio para la entidad sancionada y la aplicación del principio de celeridad, concluye que las actuaciones de la SBIF sí respetaron en este caso el debido proceso, por lo que los jueces de la Corte de Apelaciones de Santiago habrían incurrido en falta o abuso grave, al no existir infracción al debido proceso, por lo que los jueces recurridos debieron entrar en el conocimiento de las materias de fondo.

7. CONCLUSIONES

La sentencia “*Corpbanca con SBIF*” corresponde –sin duda– a lo que se ha denominado un *leading case*, esto es, se trata de un caso importante por su solución técnica, por el tema sobre el cual versa y también desde el punto de vista institucional, pues afecta al sistema jurídico-político, por la repercusión mediática que produce más allá de los tribunales. En efecto, en este caso se lleva a la máxima concreción una serie de postulados y afirmaciones que se venían haciendo respecto del debido proceso y el derecho a la defensa, pero que se plantean de la forma más descarnada en relación a un sujeto que no necesariamente va a encontrarse en dicha situación producto de la falta de medios o recursos. En este caso estamos ante un Banco que sostiene que su regulador le ha aplicado una sanción, sin que se hayan dado garantías procedimentales mínimas, como es el hecho de saber que está siendo imputado de una infracción, cuáles son los hechos que sirven de base a dicha actuación, las normas eventualmente infringidas y la forma en que aquella se habría producido. Y la situación resulta más llamativa tratándose de un órgano de la Administración del Estado, como es una Superintendencia, que adopta la decisión de sancionar a una entidad pasando directamente de los actos de fiscalización a la sanción, sin contar con una etapa intermedia que permitirá al inculpado poder defenderse, lo que implica necesariamente saber los fundamentos de hecho y de derecho de la imputación.

Por su parte, en este caso plantea otro gran mérito, que puede resultar singular decirlo, aunque es conocido: resolver en contra de un regulador y a favor de una entidad bancaria no es fácil. De hecho, es conocida la tendencia general de los tribunales en orden a resolver a favor de las entidades administrativas, cualquiera sea la causa que se pueda entregar para explicar aquello, y menos aún que sea a favor de un Banco. En tal sentido, la importancia del caso no viene dado por los sujetos que han intervenido, sino que por el principio que se ha reconocido e impuesto: el procedimiento administrativo es un instrumento que debe dar garantías a los particulares y una forma de racionalizar el ejercicio del poder público, más aún si se trata de medidas que impliquen una afectación en su esfera jurídica o una acción represiva. Por lo tanto, debemos valorar el enorme avance que ha significado este pronunciamiento, porque si bien las normas que estaban en juego ya no se encuentran vigentes, si se mantiene vigente algo esencial en nuestro ordenamiento, como son los principios básicos que lo sustenta⁴⁵.

BIBLIOGRAFÍA

AGUERREA MELLA, Pedro (2005): *Límites procesales a las potestades sancionadoras de la*

⁴⁵ Cabe señalar que con fecha 30 de junio de 2017, la SBIF resolvió, entre otras materias, disponer la continuación de un procedimiento administrativo sancionador contra del Banco por estos mismos hechos, respecto de los cuales le formuló cargos mediante la Resolución de Instrucción N° 5, de fecha 18 de octubre de 2017. Si bien dicho acto fue impugnado judicialmente, aquello fue rechazado por la Corte de Apelaciones de Santiago (Rol N° 77.372-2017), confirmada por la Corte Suprema (Rol N° 43.371-2017). Al respecto, la Corte de Apelaciones de Santiago sostuvo que “[...] *los hechos descritos en la presentación sobrepasan los márgenes del recurso de protección, toda vez que aquellos dicen relación con un procedimiento sancionatorio que aún está pendiente y el acto impugnado no tiene carácter terminal, sino que es un acto de trámite o intermedio que forma parte de un procedimiento complejo, precisamente aquél que le da inicio, por lo que no será admitido a tramitación*” (considerando 2º).

Administración en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en AA.VV. Sanciones administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo, Santiago, Universidad Santo Tomás, pp. 76-77.

CORDERO VEGA, Luis (2015): *Lecciones de Derecho Administrativo*, Santiago, LegalPublishing.

CORDERO, Eduardo (2009): *El sentido actual del dominio legal y la potestad reglamentaria*, en Revista de Derecho, PUCV, N° 32, pp. 409-440.

CORDERO, Eduardo (2013): Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilena, en Revista de Derecho (UCN), Vol. 20 N° 1, pp. 79-103.

GARRIDO FALLA, Fernando (2001): *Comentarios a la Constitución*, 3ª edición, Madrid, Civitas.

SOTO KLOSS, Eduardo (1998): *El derecho fundamental de acceso a la justicia (a propósito de requisitos de admisibilidad)*, en Revista Chilena de Derecho, Número especial, pp. 273-278.

SOTO KLOSS, Eduardo (2001): Solve et repete. Notas sobre un resabio absolutista en el estado constitucional del derecho, en *Ius Publicum*, Vol. 4, N° 6, pp. 79-100.

SOTO KLOSS, Eduardo (2005): La impugnación de las sanciones administrativas y el derecho fundamental de acceso a la justicia: el solve et repete y el Estado de Derecho, en AA.W. Sanciones Administrativas y Derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo. Santiago, Universidad Santo Tomás, pp. 97-117.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia de 17 de junio de 2003, Rol N° 376 "*Control Proyecto de Límite del Gasto Electoral*".

Sentencia de 21 de abril de 2005, Rol N° 437, "*Requerimiento por modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones*".

Sentencia de 31 de agosto de 2008, Rol N° 747, "*Inaplicabilidad Reyes Kokisch*".

Sentencia de 26 de junio de 2006, Rol N° 766, "*Inaplicabilidad González Muñoz*".

Sentencia de 3 de enero de 2008, Rol N° 792, "*Inaplicabilidad Pfeifer Frenz*".

Sentencia de 16 de noviembre de 2010, Rol N° 1413, "*Inaplicabilidad Rosso Bacovic*".

Sentencia de 12 de mayo de 2016, Rol N° 2.784, "*Inaplicabilidad Esval S.A.*".

SENTENCIAS DE LA CORTE SUPREMA

Sentencia de 9 de mayo de 2017, Rol N° 62.128, "*Corpanca con SBIF*".

Sentencia de 27 de marzo de 2017, Rol N° 82.332-2016, "*Horta y Cía. Ltda.*".

Sentencia de 8 de mayo de 2017, Rol N° 9.352-2017, "*ATC Sitios de Chile*".

SENTENCIAS DE LA CORTE DE APELACIONE DE SANTIAGO

Sentencia de 31 de agosto de 2016, Rol N° 644-2016, "*Corpanca con SBIF*".

DICTÁMENES DE CONTRALORÍA

Dictamen N° 53.596, de 2012.

Dictamen N° 7.439, de 2014.

Dictamen N° 82.320, de 2014.

Dictamen N° 31.941, de 2015.