

La imparcialidad administrativa: propia y distinta de aquella que rige para el ejercicio de la función jurisdiccional (Tribunal Constitucional)

Impartiality in public administration: specific and distinct from that which governs the exercise of judicial functions

*Comentario de Cristian Pino Prieto**

Comentario de la sentencia del Tribunal Constitucional, Rol Nº 15.088-24 INA, de 3 de abril de 2025.

VISTOS:

Introducción

A fojas 1, con fecha 4 de enero de 2024, Wom S.A. deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 38, inciso primero, de la Ley Nº 18.168, General de Telecomunicaciones, en el proceso sobre recurso de apelación del artículo 36 A de la misma Ley, caratulado “Wom S.A. con Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones”, que se sustancia ante la Corte de Apelaciones de Santiago, bajo el Rol Nº 14.048-2023.

Preceptiva legal cuya aplicación se impugna.

La preceptiva legal cuestionada dispone: “Artículo 38.- Se considerará como infracción distinta, cada día que el infractor deje transcurrir sin ajustarse a las disposiciones de esta ley o de sus reglamentos, después de la orden y plazo que hubiere recibido de la Subsecretaría de Telecomunicaciones. (...)”

Antecedentes y conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal Constitucional

Como antecedentes de contexto y en relación con la gestión judicial pendiente, Wom S.A. explica que es adjudicataria de cuatro de las bandas de radiofrecuencias que forman parte del concurso público “Proyecto 5G”, licitación que viene a ser la

* Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad San Sebastián. Magíster en Regulación y Litigación Pública, Universidad Austral de Chile. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-3217-4883>. Correo electrónico: cristian.pino.prieto@gmail.com

materialización de una de las políticas públicas con colaboración público-privado más importantes a nivel de las telecomunicaciones, llevada adelante por la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL) y el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT). El objetivo final de esta política es dar cobertura a más del 90% del territorio nacional, otorgando por primera vez internet móvil de alta velocidad a 366 localidades, estimando que serán más de 300 mil habitantes quienes superarán la desigualdad digital. La implementación y despliegue del Proyecto supone una ambiciosa inversión financiera y técnica, que recae en la instalación de numerosas infraestructuras de telecomunicaciones y la puesta en marcha de una nueva tecnología en telecomunicaciones a lo largo y ancho del país. Wom se obligó a la realización de diversas inversiones en obras de servicio, ofrecidas en tres etapas de 12, 18 y 24 meses a contar de la publicación del decreto que otorgó la concesión. Así, como todo proyecto de este nivel de envergadura, señala Wom que la ocurrencia de hechos de carácter extraordinarios e inimputables no fueron ajenos al caso en particular. De esta forma, el acaecimiento de estos problemas que –en interpretación de su parte– revisten la calidad de hechos sobrevinientes constitutivos de fuerza mayor, fue comunicada con anticipación suficiente a la SUBTEL durante el mes de julio 2022, con el objetivo de solicitar un aumento de plazo para el cumplimiento de las obligaciones asociadas a la primera etapa de este “Proyecto 5G”. Es en este marco, cuando las solicitudes de fuerza mayor se encontraban pendientes de resolución por parte del propio órgano administrativo, indica Wom, que la Subsecretaría decidió formular cargos en su contra por (i) no haber dado cumplimiento a su obligación de solicitar recepción de obras dentro de plazo y (ii) no haber iniciado servicios en el plazo establecido en las Bases de Licitación, e imponiéndole en definitiva la Subsecretaría multas por los dos cargos referidos y las consecuentes infracciones a la Ley General de Telecomunicaciones, las Bases de Licitación Pública y el Protocolo de Recepción de Obras (Ordinario Nº 16.399/DJ-3 Nº 467, de 9 de noviembre de 2022). A esto se le suma la obligación impuesta por la SUBTEL a Wom en orden a “ajustar su actuar conforme a derecho”, en un plazo de 10 días hábiles desde la notificación del Ordinario, sumado a solicitar la correspondiente modificación de la concesión. Todo ello, precisamente, bajo el apercibimiento dispuesto en el impugnado artículo 38º inciso primero de la Ley General de Telecomunicaciones, que impone una multa diaria si se desatiende esta obligación. Así, en el ordinario se consigna que “(...) a partir del décimo día hábil contado desde la notificación del presente oficio, su representada deberá dar estricto cumplimiento a las disposiciones que se imputan infringidas, adecuando inmediatamente su conducta a las disposiciones pertinentes contenidas en la Ley Nº 18.168, General de Telecomunicaciones, solicitando la modificación de la concesión en el sentido expuesto debiendo en igual plazo, mediante un informe dirigido a la División Fiscalización de la Subsecretaría, debidamente justificado, informar sobre las acciones que adoptará y ejecutará, precisando los plazos de las mismas, para dar cumplimiento a las referidas disposiciones, indicando el número que identifica este documento. Esta orden y plazo se imparte y fija, bajo el apercibimiento de lo dispuesto en el artículo 38º, inciso primero de la Ley Nº 18.168, General de Telecomunicaciones”. En el mismo contexto, y por Resolución Nº 23, de 20 de abril de 2023, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

(MTT) sancionó a la requirente Wom S.A. con multas ascendentes a 1.250 UTM, más una multa diaria de 1 UTM en aplicación de la preceptiva legal impugnada de inaplicabilidad. En contra de esta resolución sancionatoria, la requirente presentó recurso de apelación del artículo 36 A de la Ley N° 18.168, caratulado “Wom S.A. con Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones”, y que se sustancia ante la Corte de Apelaciones de Santiago. Esta se constituye como la gestión judicial en que incide el libelo de inaplicabilidad y se encuentran suspendida conforme a lo ordenado por la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional, mediante resolución de 15 de enero de 2024. En seguida, en cuanto al conflicto constitucional, alega la parte requirente, Wom S.A. que la aplicación del reprochado artículo 38 inciso primero de la Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones, en la gestión judicial referida importa la vulneración de lo dispuesto en los numerales 2° y 3° del artículo 19 de la Constitución Política de la República (CPR). Alega Wom que, en un mismo acto administrativo la Subsecretaría le formuló cargos, solicitándole defenderse, pero a reglón seguido, le solicita reencaminar su actuar en lo que esa autoridad estima como acorde al marco regulatorio. A mayor abundamiento, la orden de la SUBTEL que impuso a Wom la obligación de ajustar su actuar a la legislación aplicable se impuso en un contexto en que no había sido –ni ha sido a la fecha– acreditada la ocurrencia de los hechos que fundamentaron la imposición de la sanción. Es decir, no existió un procedimiento administrativo previo, racional y justo, tramitado legalmente con anterioridad a la imposición del citado apercibimiento. Así, alega Wom que en el recurso de apelación deducido ataca la pretensión de aplicación del inciso primero del artículo 38° que, en definitiva, habilita la desproporcional e inconstitucional facultad de la Subsecretaría, de apercibir al concesionario a un cambio de actuar, basado en su supuesto incumplimiento, cuando, paralelamente se está revisando en sede administrativa, y luego en sede jurisdiccional, la corrección del actuar sancionatorio de la SUBTEL y del Ministerio. Afirmar la actora que en la práctica se configura una verdadera sanción *ex ante*. En efecto, se apercibió en la gestión pendiente a Wom con una multa administrativa computada desde el décimo día de la notificación del acto administrativo de formulación de cargos, a pesar de no haber sido completamente tramitado el procedimiento administrativo sancionador correspondiente y a pesar de su impugnación jurisdiccional. Es decir, el procedimiento comenzó con una multa ya impuesta que se acumulaba con cada día que pasaba. Agrega que el tipo infraccional contenido en el inciso primero del artículo 38 consiste en el incumplimiento de una orden indeterminada de la Subsecretaría de Telecomunicaciones en un plazo definido por esta misma, que puede referirse a cualquier aspecto de la LGT o sus reglamentos, lo que contraviene, entre otros, el principio de tipicidad consagrado en el inciso final del artículo 19 N° 3 de la CPR, que la jurisprudencia de este Excelentísimo Tribunal Constitucional ha hecho aplicable al derecho administrativo sancionador. De igual forma, se debe estar a la naturaleza jurídica de este apercibimiento diario, que en este caso se trata de una sanción administrativa, que requiere para ajustarse al ordenamiento jurídico de los siguientes elementos: (i) la vinculación a una infracción administrativa; (ii) la consagración en el ordenamiento jurídico; (iii) la tramitación previa de un procedimiento administrativo sancionador; y (iv) la responsabilidad del infractor. Así, alega Wom que

en la especie se generan las siguientes infracciones constitucionales: (i) la no satisfacción mínima de un estándar de tipicidad en la sanción; (ii) la omisión de un procedimiento previo administrativo sancionador racional y justo para su imposición, y (iii) la ausencia de un reproche de culpabilidad para materializar los efectos de la sanción. Todos elementos que –afirma Wom– resultan aplicables al caso concreto, dada la consagración de estas garantías penales según la asentada jurisprudencia de este Tribunal Constitucional en los procedimientos administrativos sancionadores. Añade Wom que el inciso primero del artículo 38 de la LGT tipifica una conducta como infracción administrativa sin que concurran los requisitos para el ejercicio del *ius puniendi* estatal. Desarrolla Wom la infracción de los principios de tipicidad, culpabilidad y debido proceso, afirmando que se vulnera el artículo 19 N° 3 constitucional en cuanto ordena que “Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella”. En el caso de autos, no se cumple siquiera con la determinación del núcleo esencial de la conducta infraccional, se vulnera asimismo el inciso séptimo del artículo 19 N° 3 constitucional que prohíbe presumir de derecho la responsabilidad penal. Así, la orden emanada de SUBTEL en virtud de cuyo incumplimiento procedería la aplicación de la sanción consagrada en la norma impugnada, no puede ser cumplida por la requirente en tanto no existen los presupuestos para adecuarse a la normativa en los términos –amplios y vagos– propuestos por la misma SUBTEL. Además, se vulnera el debido proceso, desde que la multa diaria consagrada en el artículo 38 inciso primero LGT se está haciendo efectiva desde una fecha anterior a la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo sancionador. No parece racional, ni justo, el hecho de que Wom se vea expuesto a la imposición de una multa diaria que se calculará a partir de una fecha determinada antojadizamente por el órgano que inició el procedimiento sancionatorio. Agrava lo anterior el hecho de que a la fecha no se encuentran firmes los hechos que configuran el presupuesto de la infracción principal a que se asocia la multa diaria adicional, y que el supuesto infractor, está discutiendo la existencia misma de la infracción principal en sede jurisdiccional. Por otro lado, la parte requirente aduce que la aplicación del inciso primero del artículo 38 de la LGT al caso concreto es contraria al contenido esencial del derecho a la acción (artículo 19 N° 3 de la CPR), toda vez que, la normativa reprochada permite agravar la multa en contra de quien decide ejercer su derecho a la acción respecto de los cargos formulados por el Estado la posterior sanción aplicada. Así, sin formarse aun convicción la SUBTEL de la culpabilidad o la existencia de la infracción siquiera de la requirente, se comenzó a generar una sanción en contra de ella. El presupuesto fáctico que la justifica, a su vez, encuentra su origen en una orden, orden que no coincide con la imposición de la multa propiamente tal sino con la apertura de un procedimiento que no tenía en ese instante una clara definición. Se alega que se trata de un verdadero cobro por ejercer el control judicial, una suerte de arancel o tasa por poder apelar, que se agrava cuando se verifican los tiempos que tarda nuestro sistema judicial en procesar las impugnaciones sancionatorias que los particulares presentan contra la Administración del Estado. No se puede ni privar ni desincentivar a la apelante para deducir su reclamo judicial bajo la amenaza cierta de no solo seguir aumentando el cómputo de su sanción, sino que hacerlo de tal forma que pueda superar con creces

la multa original, deviniendo adicionalmente en una desproporcionalidad manifiesta. Añade Wom que la aplicación del inciso primero del artículo 38 de la LGT al caso concreto infringe el contenido esencial del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva (artículo 19 N° 3 de la CPR), ya que al inhibir el ejercicio de los descargos y posterior apelación a través del cómputo de días desde el cual se comienza a contabilizar la multa diaria, se establece una barrera artificial para la tutela judicial efectiva de los derechos. Ello se traduce en continuar abultando el valor de la multa total a pagar en caso de resultar completamente vencido.

(...)

Y CONSIDERANDO:

(...)

Décimo séptimo: Que, en cuanto a las alegaciones de verse infringido el debido proceso, así como el contenido esencial del derecho de acción y de la tutela judicial efectiva, como se explicará a continuación, tales alegaciones serán descartadas, en la medida que se constata que el contenido de dichos derechos no resulta afectado –ni siquiera prima facie– por el precepto reprochado.

Décimo octavo: Que, la requirente funda su alegación de verse afectado tal derecho en los siguientes argumentos: (i) la multa impuesta en virtud del precepto impugnado se comenzó a computar desde una fecha anterior a la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo, sin que se encontraran “firmes los hechos que configuran el presupuesto de la infracción principal a que se asocia la multa diaria adicional” (fojas 16), y por tanto, sin que existiera un proceso previo legalmente tramitado; (ii) el precepto tendría “un problema de raíz que supone una desigualdad de armas de entrada y un defecto de imparcialidad”, en tanto existiría un problema de incentivos, dado que “la SUBTEL y el Ministerio tienen todos los incentivos puestos en condenar y no absolver, so pretexto de perder una multa que se encuentra devengándose en el patrimonio fiscal” (fojas 16-17).

(...)

Vigésimo primero: Que, respecto del segundo argumento, por una parte, cabe advertir que la idea de imparcialidad que resulta aplicable en este ámbito se encuentra deslindada en el artículo 11 de la Ley N° 19.880, que señala que “la Administración debe actuar con objetividad y respetar el principio de probidad consagrado en la legislación, tanto en la substanciación del procedimiento como en las decisiones que adopte”. En este sentido, no se trata del mismo estándar que resulta aplicable en el ámbito jurisdiccional, que asegura que el juez o tribunal se ubique en una posición equidistante respecto de las partes en juicio. Así, no resulta aceptable la alegación de verse infringido el estándar de imparcialidad en los términos descritos por la requirente, pues en el caso de la Administración, la equidistancia no puede ser tal, en la medida

que la función y competencias de carácter administrativo importan la existencia de objetivos e intereses públicos que orientan su ejercicio, a diferencia de lo que sucede con la función y competencias de carácter jurisdiccional, en cuyo ejercicio no existen más objetivos que la correcta aplicación del derecho. En este contexto, se advierte además que la igualdad de armas aludida por la parte requirente no resulta aplicable –ni siquiera de manera matizada– al procedimiento administrativo en cuestión, en tanto dicho estándar deriva, precisamente, de la imparcialidad que resulta propia a la función jurisdiccional, toda vez que se refiere una situación de igualdad procesal *entre* las partes *respecto* del tribunal.

Vigésimo segundo: Que, a mayor abundamiento, de acuerdo con la requirente, la desigualdad de armas y defecto de imparcialidad alegados tendrían lugar puesto que el precepto en cuestión establecería un incentivo para “condenar y no absolver” respecto de la autoridad administrativa (fojas 17). Sin embargo, en la medida que el procedimiento administrativo no puede equipararse sin más al proceso jurisdiccional –y por ello, la doctrina mayoritaria de este Tribunal sostiene la aplicación matizada del debido proceso al procedimiento administrativo–, teniendo en consideración el carácter de la función administrativa y el fin público comprometido en este ámbito, se observa que el legislador establece la multa coercitiva como medio de apercibimiento precisamente, en tanto busca establecer un incentivo para lograr el cumplimiento de lo ordenado por la administración, sin cuya existencia, el incentivo sería el contrario, en el sentido de hacer más probable que el administrado no ajustara su conducta a derecho sino hasta la finalización del procedimiento, o, de ser el caso, hasta que la impugnación judicial del acto terminal haya sido resuelta.

(...)

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, Nº 6º, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley Nº 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- 1) Que se rechaza el requerimiento de inaplicabilidad deducida a fojas 1, en todas sus partes.
- 2) Que se deja sin efecto la suspensión del procedimiento decretada. Ofíciase al efecto.
- 3) Que no se condena en costas a la parte requirente, por estimarse que tuvo motivo plausible para litigar.

COMENTARIO

Tradicionalmente, el poder de sanción que detenta la Administración ha estado sujeto a un conjunto variado de principios, extraídos en su mayoría de lo que al efecto prescribe la Constitución Política de la República (en adelante CPR) en su artículo 19 N° 3 inciso sexto, para el ámbito penal. Esa fórmula, principialista y de corte garantista, surgió de la elaboración doctrinal¹ realizada por un sector que veía con desconfianza la emancipación de las potestades de que se encontraba –y se encuentra– dotada la Administración en el ámbito de esa función. Producto de lo anterior, se establecieron un conjunto de limitaciones con el fin de configurar la potestad sancionatoria del Estado de un modo que pueda conciliarse con el estatuto constitucional chileno, y así legitimar la intervención por parte de este en aquellos sectores que se estimaban de la mayor relevancia.

A su vez, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional² forjó también los principales lineamientos de esa postura, y extendió la aplicación de los principios penales contemplados en el artículo 19 N° 3 inciso sexto de la CPR a la actividad sancionatoria desarrollada por el conjunto orgánico de que se compone la Administración del Estado. Así, no solo resultaban aplicables a dicho ámbito de acción aquellos propios del orden penal contemplados en el texto constitucional (legalidad y tipicidad, fundamentalmente), sino que, además, el derecho a un racional y justo procedimiento cobró centralismo y se concluyó que los órganos administrativos, en el ejercicio de su poder sancionatorio, quedaban sujetos a aquel y al cúmulo de garantías que lo componen.

En ese contexto, el derecho a obtener una sentencia dictada por un juez u órgano imparcial se alza como una de las garantías fundamentales y parte integrante del racional y justo procedimiento, al cual la Administración debía someter esta potestad exorbitante. En ese sentido, la doctrina³, crítica de la idea según la cual el Estado contase con amplios poderes para intervenir en determinados sectores mediante la imposición de sanciones, sobre todo en el ámbito del desarrollo de actividades económicas, sostuvo que la imparcialidad del órgano encargado de aplicarlas constituía parte de ese esquema.

Luego, la tesis consistente en postular que a la Administración le era aplicable el principio de imparcialidad en el ejercicio de su potestad, de igual forma en que aplica para un juez al dictar una sentencia condenatoria, constituyó un límite infranqueable para la inclusión al interior del ordenamiento jurídico de un vasto conjunto de normas por las cuales se pretendió dotar a determinados Servicios Públicos del poder para sancionar

¹ ARÓSTICA MALDONADO, Iván, 1987: “Algunos problemas del Derecho Administrativo Penal”, *Revista de Derecho, Universidad de Concepción*, N°182. <https://www.revistadederecho.com/pdf.php?id=2311>

² Tribunal Constitucional, 21.4.2005, rol 437-2005.

³ BOETTIGER PHILIPPS, Camila, 2009: “El derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista Actualidad Jurídica*, N° 20. URL: <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/ediciones/>; NAVARRO BELTRÁN, Enrique, 2004: “Debido proceso y ejercicio de facultades por parte de la Superintendencia de Servicios Sanitarios”, *Revista de Derecho Público*, volumen 66. <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i66.41662>

las infracciones de que tomasen conocimiento en el ámbito de su competencia. En esa línea de ideas, las dos sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional, en el ejercicio del control preventivo y sobre los proyectos de ley que introducían modificaciones a la Dirección General de Aguas y al Servicio Nacional del Consumidor⁴, son una muestra clara de aquello. En síntesis, el Tribunal decidió que ambos órganos no podían contar con atribuciones que impliquen sancionar conductas como respuesta frente a la comisión de determinadas infracciones, pues no gozan de la imparcialidad requerida para imponerlas.

Pues bien, más allá del análisis crítico realizado por la literatura más autorizada⁵ con ocasión de la dictación de esos paradigmáticos fallos, la sentencia que aquí se comenta no solo marca un hito en el ámbito de la actividad sancionatoria de la Administración por haberse pronunciado recientemente y proporcionar al procedimiento que sirve de base a la dictación de actos sancionatorios un marco jurídico propio, otorgando autonomía al Derecho Administrativo, en general. Además, esta decisión se aparta del tinte principialista, trasvasijado desde la órbita penal, para configurar la estructura sancionatoria estatal con base en las normas que al efecto ha previsto el legislador para el desarrollo de la actividad desplegada por la Administración.

Dicho eso, la imparcialidad que rige al interior del derecho administrativo sancionatorio es distinta y posee un ámbito de aplicación propio, cuyo contenido normativo se desprende con nitidez de lo dispuesto por el artículo 11 de la ley Nº 19.880. Desde esa perspectiva, este principio, informador del procedimiento administrativo, exige de parte de la Administración del Estado un actuar objetivo, respetuoso del principio de probidad consagrado en la legislación y, por esas razones, dotada de elementos propios que la diferencian de aquella que resulta exigible a los jueces en el ejercicio de la función jurisdiccional. Así, la existencia de intereses públicos necesitados de la debida tutela por parte del Estado hace que el ejercicio de las potestades públicas, en particular la sancionatoria, no pueda asimilarse sin más, en el ámbito de las exigencias de imparcialidad, a la función jurisdiccional llevada a cabo por dichos órganos. En ese sentido, la sentencia es clara y atribuye al poder de sanción un margen normativo que se aviene con el contexto y la realidad dentro de la cual se desenvuelve esta actividad. En efecto, la pretensión existente en orden a dejar atrás la creación de lagunas normativas susceptibles de una solución consistente en la extrapolación de principios desde el orden penal al administrativo⁶, se hace realidad mediante el reconocimiento que hace la sentencia del principio de imparcialidad aplicable a la Administración en el ejercicio de la potestad.

Ahora bien, si se complementa la importancia que reviste esta decisión para el desarrollo del sancionatorio –por la autonomía que le otorga al delimitar el marco

⁴ Tribunal Constitucional, 26.12.2017, rol 3958-2017 y Tribunal Constitucional, 18.1.2018, rol 4012-2017.

⁵ SOTO DELGADO, Pablo, 2018: “El giro conservador en torno a las sanciones administrativas por obra del Tribunal Constitucional en Chile: Transformando a la Administración en juez para desproteger el interés público”. *Revista de la Facultad de Derecho*, Nº45. <https://doi.org/10.22187/rfd2018n45a9>

⁶ LETELIER WARTENBERG, Raúl, 2017: “Garantías penales y sanciones administrativas”, *Revista Política Criminal*, volumen 12, Nº 24. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992017000200622>

normativo del referido principio y ordenar su aplicación al interior de estos procedimientos— con lo prescrito en el artículo 11 de la Ley N° 19.880, la independencia del derecho administrativo sancionador presenta un crecimiento exponencial, permitiendo así la obtención de mayor certeza jurídica, tanto en el ámbito del procedimiento como también al interior del contencioso a que eventualmente dé lugar las interposición de acciones destinadas a revisar en sede jurisdiccional el acto dictado por la Administración.

De esa forma, si el contenido del principio establece que la Administración deberá actuar con objetividad, entonces la disposición pareciera exigir algo distinto. En ese sentido, imparcialidad y objetividad son conceptos íntimamente relacionados⁷, pero que expresan ideas distintas, no obstante que la nota común a ambas se encuentre en el principio de legalidad. Así, la objetividad se relaciona directamente con cómo la Administración queda vinculada a la ley, obligándola a observar estrictamente la voluntad de la norma, sin que puedan intervenir en la substanciación del procedimiento ni en la dictación del acto particular otros factores distintos a aquellos contemplados por el legislador para cumplir los fines previstos por ella. En consecuencia, se trata del plano interno de la vinculación que pesa sobre los órganos de la Administración de sujetar su actividad a la legalidad. Por su parte, la imparcialidad, de igual manera relacionada directamente con la vinculación a dicho principio, es tratada desde una óptica distinta, pues coloca el acento sobre la Administración y el ciudadano; más precisamente, en torno al trato que proporciona el órgano al administrado, relevando así la apariencia de buena Administración. En efecto, la imparcialidad resalta el plano externo de la vinculación por parte de los órganos al principio de legalidad⁸.

Dicho eso, el principio informador contenido en el artículo 11 de la Ley N° 19.880 hace hincapié en la vinculación plena de los órganos de la Administración del Estado al principio de legalidad, tal cual se especificó. Considerando lo anterior, esta figura, cuyos contornos se encuentran delineados y su campo de acción reservado para el ámbito del ejercicio de las potestades públicas, reviste unos elementos y características propios, que, en el contexto de su aplicación al ejercicio del poder de sanción, no puede asimilarse a la imparcialidad prevista para el desarrollo de la jurisdicción. En esa línea de ideas, esta categoría viene a significar algo distinto, y se vincula armónica y estrechamente con la objetividad, probidad administrativa y razonabilidad⁹.

De ese modo, la sentencia constituye un avance en lo que respecta al ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración, toda vez que rompe con la idea de imparcialidad como uno de los principios tradicionalmente utilizados por la doctrina

⁷ GARCÍA COSTA, Francisco, 2011: "Delimitación conceptual del principio de objetividad: Objetividad, neutralidad e imparcialidad", *Revista Documentación Administrativa*, N° 289. <https://doi.org/10.24965/da.v0i289.10067>

⁸ *Ibidem*, p. 35.

⁹ HUEPE ARTIGAS, Fabián, 2014: "El problema de la discrecionalidad en la potestad sancionadora de la Administración. Su control a través del principio de proporcionalidad", en Jaime Arancibia Mattar y Pablo Alarcón Jaña (coordinadores), *Sanciones administrativas*, Colección estudios de Derecho Público, pp. 167-186, p. 183.

y jurisprudencia como límite a ese poder. Así, la obligación de velar por cumplir con aquellos fines de interés público que la ley ha puesto de cargo de la Administración del Estado, produce que en su ejercicio no pueda exigirse sino el cumplimiento de un deber de conducta que pueda calificarse de objetivo y, en consecuencia, ajustado a la voluntad de la ley. Cónsono con lo anterior, la decisión del Tribunal Constitucional debiera servir de base para el pronunciamiento de otras sentencias que recaigan directamente sobre conflictos que se susciten sobre los límites y formas en que se ejercen los poderes de sanción de que se encuentra investida la estructura administrativa, permitiendo superar el paradigma principialista que de forma continua y permanente ha permeado el desarrollo de esta función. De esa forma, se va generando el espacio necesario para dotarla de la debida autonomía y desde sus propias bases, excluyendo así, el trasvasije de principios previstos para otras áreas del derecho, lo que permitiría en definitiva aplicar el conjunto de normas que al efecto rigen la actividad de la Administración.

Cinco conclusiones se extraen de la sentencia. Primero, pone de relieve la existencia y aplicación del principio de imparcialidad en el ejercicio de la potestad sancionatoria, en tanto informador del procedimiento administrativo y cuyo desarrollo normativo se encuentra en el artículo 11 de la Ley Nº 19.880. Segundo, se trata de una figura consistente en la observancia por parte de la Administración de una conducta objetiva y respetuosa del principio de probidad, distinta a la imparcialidad característica exigida para la jurisdicción, con plena sujeción al principio de legalidad. Tercero, el procedimiento administrativo no puede colocarse, sin más, al mismo nivel que el proceso jurisdiccional. Cuarto, la necesidad de satisfacer las necesidades colectivas y la protección del interés general, coadyuvan a que la Administración del Estado sea esencialmente parcial y, por ello, no susceptible de requerir que concurra a su respecto la necesaria equidistancia que le permita resolver conflictos de relevancia jurídica entre partes. Quinto, en la imposición de sanciones, el estándar de imparcialidad que rige la actividad administrativa tiene un núcleo normativo propio, aplicable únicamente al ámbito del procedimiento administrativo y respecto de los órganos y organismos que al efecto señala la propia Ley Nº 19.880.