

LOS PRINCIPIOS Y GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO QUE RIGEN TODO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. A PROPÓSITO DE LA SANCIÓN CURSADA POR EL SAG EN CONTRA DE SOCIEDAD AGRÍCOLA LLAHUÉN

THE PRINCIPLES AND GUARANTEES OF DUE PROCESS THAT GOVERN ALL ADMINISTRATIVE SANCTIONING PROCEDURES. REGARDING THE SANCTION ISSUED BY THE SAG AGAINST AGRÍCOLA LLAHUÉN

Carlos Isensee Rimassa¹

Resumen

En el presente artículo estudio un caso que, a mi juicio, resulta paradigmático de cuándo un acto administrativo terminal, y de naturaleza sancionatoria, contraviene las garantías del debido proceso, tornándose en ilegal. De ese modo, se busca analizar y responder si los principios y garantías del debido proceso fueron respetados por el Servicio Agrícola y Ganadero, SAG, al sancionar a la Sociedad Agrícola Llahuén S. A. con multa de UTM 130, a través de la resolución exenta 1073/2022, ratificada por la resolución exenta 2931/2023, en adelante ambas en conjunto como la «resolución de multa» o la «resolución sancionatoria», ello en el marco de lo previsto en la ley 18.755.

Palabras clave: procedimiento administrativo sancionador – debido proceso – principios y garantías – SAG

1 Es profesor asistente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, abogado y magíster en Derecho, con mención en Derecho Público, por la Universidad de Chile. cisensee@derecho.uchile.cl

Abstract

In this article I study a case that, in my opinion, is paradigmatic when a final administrative act of a sanctioning nature contravenes the guarantees of due process, making such act illegal. Thus, this article seeks to analyze and answer whether the principles and guarantees of due process were respected by the Agriculture and Livestock Service, SAG, when sanctioning the Sociedad Agrícola Llahuén S. A. with a fine of UTM 130 through exempt resolution 1073/2022, ratified by exempt resolution 2931/2023, hereinafter both together as the "resolution of fine" or the "sanctioning resolution", within the framework of the provisions of Law 18.755. General Treasury of the Republic". Specifically, it deals with the application of mitigating circumstances.

Keywords: administrative sanctioning procedure – due process – principles and guarantees – SAG

1. Resumen ejecutivo y objeto del artículo

El Servicio Agrícola y Ganadero sancionó a la Sociedad Agrícola Llahuén por haber comercializado y distribuido, desde marzo de 2022, plantas de frutilla, sin garantizar su fitosanidad y estando en conocimiento o sospecha de que estaban afectas a una plaga.

Adelanto que el presente artículo finaliza con la siguiente conclusión general: el procedimiento administrativo sancionador sustanciado por el SAG en contra de Sociedad Agrícola Llahuén no cumplió con los principios y garantías del debido proceso, por lo que resulta ilegal, junto a la resolución de multa que le pone término.

2. Todo procedimiento administrativo sancionador se encuentra sujeto a los principios y garantías del debido proceso

Desde muy antiguo se ha escrito sobre la necesidad de que todo proceso debe ser llevado conforme a la Constitución y la ley, lo que equivale a decir que debe tramitarse según la normativa vigente que lo regula. En ello consiste el respecto al principio del debido proceso.

Si hacemos memoria, encontraremos su origen en la Carta Magna de 1215, en la que se dispuso que ningún hombre puede ser privado de su libertad, ni despojado de sus derechos o posesiones, sino por un juicio legal de sus pares y por la ley de su país (Carta Magna, cláusula 39). Esta garantía fue recogida por el rey Eduardo III en 1354, al establecer:

That no man of what estate or condition that he be, shall be put out of land or tenement, nor taken, nor imprisoned, nor disinherited, nor put to death, without being brought in answer by due process of the law [Que ningún hombre, sea cual sea su estado o condición, podrá ser despojado de sus tierras o de sus posesiones, ni apresado, ni encarcelado, ni desheredado, ni condenado a muerte, sin ser sometido a un debido proceso de ley] (Libertad del Súbdito, sección 3).

Esta garantía, según la cual ninguna persona puede ser juzgada sino *by due process of the law*, es decir, «conforme al debido proceso de ley» (López Masle, 2006: 183), sigue presente hoy. En efecto, nuestra Constitución contiene los principios y garantías del debido proceso en el inciso sexto del numeral 3 de su artículo 19, habiendo la academia y la judicatura debatido *in extenso* sus alcances para darle aplicación práctica. Con ello, se busca entregar certeza a la autoridad resolutoria y a las partes.

Luego, debemos precisar que no hay un único principio del debido proceso ni tampoco uno comprensivo de un grupo rígido o taxativo de garantías. Al respecto, Mauricio Duce Julio plantea, siguiendo la opinión consultiva 9/1987 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que:

En efecto, el debido proceso no se considera como un grupo rígido de garantías, sino más bien como un conjunto diverso de mínimos que deben asegurarse para permitir el adecuado ejercicio de los derechos de las personas cuyos derechos y obligaciones están bajo determinación judicial. Esos mínimos están formulados en normas generales bastante amplias —estándares o principios—, por ejemplo, el «contar con tiempo y medios adecuados para la defensa»; «el ser juzgado en un plazo razonable»; o «el derecho a un tribunal imparcial» (Duce Julio, 2018: 87).

En relación con las garantías mínimas y la extensión del debido proceso, el Tribunal Constitucional ha señalado que,

a través de la historia fidedigna de la disposición constitucional invocada, es posible comprender, en primer lugar, que se estimó conveniente otorgar un mandato al legislador para establecer

siempre las garantías de un proceso racional y justo, en lugar de señalar con precisión en el propio texto constitucional cuáles serían los presupuestos mínimos del debido proceso, sin perjuicio de dejar constancia de que algunos de dichos elementos decían relación con el oportuno conocimiento de la acción y el debido emplazamiento, la bilateralidad de la audiencia, la aportación de pruebas pertinentes y el derecho a impugnar lo resuelto por un tribunal imparcial e idóneo y establecido con anterioridad por el legislador (rol 2895/2015, considerando 5.º).

En dicho sentido, el Tribunal Constitucional ha declarado «Que, como reiteradamente ha indicado esta magistratura, las exigencias constitucionales en materia de justo y racional procedimiento son definiciones primarias del legislador complementadas con el desarrollo jurisprudencial de la cláusula del debido proceso» (rol 1838/2010, considerando 9.º). Así las cosas, es tarea tanto del legislador como de la jurisprudencia definir las garantías mínimas del debido proceso.

Pues bien, la doctrina ha venido realizando un esfuerzo en sistematizar el desarrollo legal y jurisprudencial, por el que se han precisado cuáles son las garantías mínimas que conforman el debido proceso en un proceso administrativo sancionador (ver Cordero Quinzacara, 2014: 199-200). Por lo demás, tanto la ley 19.880 como las reformas más recientes a nivel sancionatorio sirven como sectores de referencia (Cordero Vega, 2020: 256)² de las garantías mínimas que integran un debido proceso administrativo sancionador.

Entre las garantías que conforman el debido proceso, podemos encontrar las siguientes:

- 1) Existencia de una acusación o formulación de cargos fundada, que contenga:
 - a) los hechos y normas en los que se sustenta, explicando cómo estos constan en la investigación,
 - b) indicación de por qué se consideran contrarios a las normas sometidas a la fiscalización de la Administración, especificando las normas que se estimen infringidas,

2 los sectores de referencia en la última década han contribuido progresivamente a la configuración de aspectos comunes que deben concurrir para que el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración sea legítima, estableciendo criterios para la determinación de la sanción, el rol de la formulación de cargos, la prueba, los regímenes de revisión del acto sancionatorio,... Lo anterior ha implicado una suerte de ejercicio de homologación entre sectores por parte del legislador, que ha permitido ir construyendo, de manera inductiva, las bases de una teoría general de las sanciones administrativas en el derecho administrativo chileno, más allá de la configuración de potestades para el control de las atribuciones de la Administración y la garantía de derechos a favor del administrado (Cordero Vega, 2020: 256).

- c) individualización de la persona presuntamente responsable de la infracción, señalando la participación que se le imputa en ella.
- 2) Derecho de los interesados a acceder al expediente administrativo.
- 3) Derecho a defensa del presunto infractor, en cuanto derecho a presentar descargos y producir prueba sobre hechos pertinentes.
- 4) Valoración de la prueba por parte de la Administración, conforme a las reglas de la sana crítica.
- 5) Aplicación de una regla de estándar de prueba superior a la regla civil de la preponderancia de la evidencia, pero inferior a la regla penal de la duda razonable.
- 6) Congruencia entre los hechos y normas que se imputan infringidas —contenidos en la formulación de cargos—, y los hechos infraccionales que se tuvieron por probados —contenidos en la resolución sancionatoria—.
- 7) Motivación de la resolución que pone término al procedimiento administrativo.

Dichas garantías serán objeto de análisis a continuación, a propósito del procedimiento administrativo sancionador incoado por el SAG en contra de Sociedad Agrícola Llahuén, para concluir si se respetaron los principios y garantías del debido proceso o, más precisamente, si este fue debidamente llevado conforme a la ley.

A continuación, analizaré dichas mínimas garantías del debido proceso administrativo sancionador.

2.1. Existencia de una acusación o formulación de cargos fundada, que contenga una descripción de los hechos y normas en los que se sustenta

En el derecho administrativo sancionador encontramos la primera garantía del debido proceso, a propósito del acto por el cual se le imputan hechos típicos al presunto infractor y se le otorga un traslado para que ejerza su derecho a defensa, esto es, la formulación de cargos. Estos últimos deben «contener la pretensión punitiva planteada por el órgano administrativo, así como los fundamentos objetivos en que se sustenta. Se trata, por tanto, de un acto de trámite que necesariamente ha de ser fundado» (Cordero Quinzacara, 2014: 199).

En efecto, la ley de bases de los procedimientos administrativos previene que:

Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de

los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos (ley 19.880, artículo 11, inciso segundo).

De este modo, una formulación de cargos debe contener una descripción de los hechos objeto de cargos, así como las normas que los fundamentan. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que resulta necesario

que las sanciones administrativas sean precedidas de una formulación de cargos, donde se precisen los hechos imputados, seguida de una oportunidad real para plantear descargos, donde la defensa pueda incluso invocar hechos nuevos o distintos —no considerados por el fiscalizador con el propósito de desvirtuar esa acusación o, al menos, para fundamentar atenuantes— (rol 2682/2014, considerando 2.º).

Tal como lo advierte Eduardo Cordero Quinzacara, citando para ello la jurisprudencia contenida en los dictámenes de la Contraloría General de la República 63086/2004, 54131/2007 y 59357/2009, entre otros,

los cargos deben formularse en forma precisa, clara y concreta, no bastando las simples citas de las normas infringidas, sino que deben detallarse de la manera más clara y exhaustiva posible los hechos que constituyen tal vulneración y la forma en que contravienen los deberes contenidos en las normas afectadas. En otros términos, se deben indicar los hechos constitutivos de la[s] infracciones y la[s] norma[s] infringida[s], de manera clara y precisa, elementos que deberán guardar necesaria correspondencia con el acto administrativo terminal —sanción— (Cordero Quinzacara, 2020: 19).

En tal sentido, Cristóbal Osorio Vargas ha precisado que «La formulación fija el objeto del procedimiento administrativo sancionador e informa al presunto infractor cuál o cuáles son las infracciones administrativas por las que será procesado» (Osorio Vargas, 2019: 310-311). De ese modo, la formulación de cargos tiene por «objeto que [el presunto infractor] pueda defenderse adecuadamente de las acusaciones del órgano administrativo sancionador y exista certeza sobre los hechos y normas imputadas como infringidas» (Osorio Vargas, 2019: 311).

A modo de ejemplo, la ley que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente dispone que

La formulación de cargos señalará una descripción clara y precisa de los hechos que se estimen constitutivos de infracción

y la fecha de su verificación, la norma, medidas o condiciones eventualmente infringidas y la disposición que establece la infracción, y la sanción asignada (ley 20.417, artículo 49).

De un modo similar, la norma que crea la Comisión para el Mercado Financiero estipula que

El oficio por medio del cual se formulen cargos deberá ser fundado y contendrá la descripción de los hechos en los que se fundamentan y de cómo estos constan en la investigación, la indicación de por qué se consideran contrarios a las normas sometidas a la fiscalización de la Comisión, especificando la o las normas que se estimen infringidas, y la persona presuntamente responsable de la infracción, señalando la participación que se le imputa en ella (decreto ley 3.538/1980, artículo 46).

Así las cosas, Eduardo Cordero Quinzacara ha sistematizado «los requisitos mínimos que debe contener la formulación de cargos», sea que estos se comuniquen a través de un oficio o un acta:

- a) Los hechos concretos que se imputan, los que bien pueden ser acciones u omisiones. Además, será preciso indicar el lugar y momento en que habrían ocurrido y sus circunstancias específicas;
- b) El sujeto al cual se atribuyen, a saber, la persona natural o jurídica que se presume responsable de la comisión de los hechos;
- c) El grado de participación en los hechos;
- d) Las infracciones a que tales hechos dan lugar;
- e) Las normas administrativas infringidas;
- f) Las sanciones que por su comisión se pueden imponer, sean principales o accesorias (Cordero Quinzacara, 2020: 20).

Por su parte, Cristóbal Osorio Vargas ha resumido las garantías mínimas que una formulación de cargos debe tener, precisando que esta debe contener al menos:

- a) La forma en que se ha iniciado el procedimiento administrativo sancionador, esto es, si se inició por una denuncia o de oficio.
- b) Una descripción de los hechos que se estiman constitutivos de infracción y de la fecha de su verificación de manera clara y precisa, indicando cuáles son los antecedentes o documentos que le permiten realizar dicha afirmación, tales como, acta de fiscalización, fotografías, declaraciones de testigos, etcétera.

- c) La norma eventualmente infringida y la disposición que establece la infracción en razón de los hechos que le están siendo imputados.
- d) La sanción asignada por la ley a esa infracción, esto es, el rango de sanciones que dispone la legislación para la infracción que se imputa.
- e) El plazo para formular descargos.
- f) La individualización del organismo que instruye el procedimiento, su dirección y horarios de atención.
- g) Incentivos al cumplimiento.
- h) La formulación de cargos debe ser notificada (Osorio Vargas, 2019: 314-317).

Sobre el particular, la Corte Suprema también se ha pronunciado indicando cuáles deben ser las garantías mínimas de una formulación de cargos, citando para ello a Cristóbal Osorio Vargas y Francisco Zúñiga Urbina, a saber:

Que, sobre la formulación de cargos, se ha dicho que tal hito procesal viene a satisfacer el derecho del imputado o inculpado a conocer la acusación administrativa, al otorgarle todos los antecedentes que fundan la acusación administrativa, esto es, i) una descripción clara y precisa de los hechos que fundan los cargos y la fecha de su verificación; ii) las normas infringidas; y, iii) la sanción asignada. Lo anterior permite al presunto infractor o inculpado defenderse de las acusaciones o cargos formulados por la autoridad administrativa o el fiscal sumariante, al fijarse de manera estricta e inmodificable, salvo una formulación de cargos, el objeto del procedimiento sancionador (rol 59689/2020, considerando 4.^o).

Teniendo claridad de cuáles son las garantías mínimas de una formulación de cargos dentro de un debido proceso administrativo, revisaremos a continuación si la contenida en el acta de denuncia contra Sociedad Agrícola Llahuén cumplió con estas.

2.2. En los cargos formulados a Sociedad Agrícola Llahuén no se describieron de forma clara y precisa los hechos imputados, ni las normas eventualmente infringidas, en razón de los hechos que estaban siendo imputados

Antes de iniciar este análisis, debemos considerar que el Servicio Agrícola y Ganadero, no obstante haberle formulado cargos por dos hechos, solo sancionó a Sociedad Agrícola Llahuén por el hecho 2 del acta de denuncia, en adelante

también el «segundo hecho de cargos» o el «segundo cargo». De ese modo, el análisis de la legalidad tanto del acta de denuncia como del procedimiento y la resolución sancionatoria versará exclusivamente respecto del hecho 2.

Las normas que regulan toda formulación de cargos del SAG, para que este pueda sustanciar un debido proceso administrativo son:

- 1) Los inspectores del servicio y el personal de Carabineros de Chile que constaten una infracción a las normas a que se refiere el artículo 2 levantarán un acta de denuncia en la que se describirán los hechos constitutivos de la misma y la identidad del o de los infractores (ley 18.755, artículo 14).
- 2) Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos (ley 19.880, artículo 11, inciso segundo).

Pues bien, una particularidad del procedimiento administrativo regulado por la ley 18.755 es que la formulación de cargos se comunica a través de un acta de denuncia que levanta un inspector (ley 18.755, artículo 14). En la especie, los cargos a Sociedad Agrícola Llahuén fueron:

Viveros Agrícola Llahuén... ha incurrido en el(los) siguiente(s) hecho(s) [descripción de hechos]: ...

- 2) Comercializar y distribuir desde marzo 2022 a la fecha, plantas de frutilla, sin garantizar su fitosanidad y estando en conocimiento o sospecha [de] que estas estaban afectas a la plaga *Aphelenchoides fragariae* (SAG, 2022a: 1).

Como se expondrá, la formulación de cargos contenida en el acta de denuncia no cumple con varias de las garantías que configuran un debido proceso administrativo. Sin perjuicio de ello, nos detendremos en las omisiones más graves, las que por lo demás están contenidas en el artículo 14 de la ley 18.755 y en el inciso segundo del artículo 11 de la ley 19.880. En efecto:

- 1) En los cargos formulados en el acta de denuncia, no se describen los hechos de manera clara y precisa;
- 2) Tampoco se mencionan cuáles serían las normas presuntamente infringidas, en razón de los hechos imputados.

En relación con la primera omisión, de oficio de cargos, y recordando que el procedimiento administrativo debe ser conforme a la ley del Servicio Agrícola y Ganadero, el citado artículo de dicho cuerpo legal dispone que en la formulación de cargos contenida en el acta de denuncia:

- 1) los inspectores «describirán los hechos constitutivos» de infracción,
- 2) indicarán cómo los constataron (ley 18.755, artículo 14).

Sin embargo, en los cargos formulados en el acta de denuncia **no** existe una descripción clara y precisa de los hechos imputados, ya que no se detallan cuáles serían los hechos base que permiten afirmar que Sociedad Agrícola Llahuén, «estando en conocimiento o sospecha [de] que estas [frutillas] estaban afectas a la plaga» (SAG, 2022a: 1), las comercializó. En efecto, no se describe por qué ni desde cuándo la presunta infractora sospecharía o estaría en conocimiento de una plaga, ni tampoco cuáles trabajadores estarían en conocimiento o supondrían de ella. A su turno, los cargos formulados por el acta de denuncia tampoco precisan cuándo, a quién, desde cuál vivero, ni cuántas plantas afectas a una plaga habría vendido la sociedad investigada.

No obstante, ante una acusación general y vaga —sin contexto, ni época, persona que estaría en sospecha o conocimiento, cantidad de plantas, ni de cuál vivero vendrían—, a la presunta infractora le resultó imposible ejercer su derecho a la defensa, afectándose con ello un proceso debido conforme a la propia ley 18.755. En efecto, en los cargos formulados en el acta de denuncia no se señalan los antecedentes o documentos que le permiten al SAG afirmar que tal o cual individuo, en tal o cual día, sospechaba o estaba en conocimiento de una plaga, que se vendieron X plantas del vivero Z, y que ello constaría en tales y cuales documentos, informes, fotografías o declaraciones de testigos. Nada de ello existe en los cargos formulados a Sociedad Agrícola Llahuén.

Por su parte, en la formulación de cargos contenida en el acta de denuncia tampoco se menciona cuáles son las normas supuestamente infringidas, cuestión que fue reconocida por el Servicio Agrícola y Ganadero en el último párrafo de la resolución sancionatoria. Al respecto, esa entidad aseveró:

Entonces, como corolario de lo aquí expuesto, es posible señalar que el acta de denuncia que levantan los inspectores... no requiere indicar las normas presuntamente infringidas, pero sí identificar claramente los hechos que estos funcionarios constatan, siendo labor de la resolución —analizando previamente los descargos o alegaciones presentadas— determinar si estos hechos infringen o no normativa alguna cuya fiscalización y sanción esté encomendada al SAG (2022b).

Como se advierte, a juicio de ese organismo, en el acta de denuncia «no se requiere indicar las normas presuntamente infringidas» (SAG, 2022b), lo que equivale a desconocer el mandato legal que obliga a que en dicho documento se constate «una infracción a las normas» y «se describan los hechos constitutivos de la misma» (ley 18.755, artículo 14). De ese modo, el Servicio Agrícola y Ganadero estimó que «no se requiere... constatar una infracción a las normas...

[ni] describir los hechos constitutivos de la misma» (SAG, 2022b), como le obliga el artículo 14 de su ley. Este desconocimiento regulatorio da cuenta, otra vez, de una vulneración al principio del debido proceso, toda vez que este no fue sustanciado adecuadamente, de acuerdo con la propia ley 18.755.

2.3. Derecho de los interesados a acceder al expediente administrativo

Una garantía básica del debido proceso es que el presunto infractor tenga acceso al expediente administrativo, toda vez que, en caso contrario, se estaría defendiendo a ciegas, impedido su ejercicio del derecho a defensa, por cuanto se desconocerían las evidencias que sustentarían la formulación de cargos.

Por lo demás, la ley de bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado consagra expresamente el derecho de las personas a:

Conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copia autorizada de los documentos que rolan en el expediente y la devolución de los originales, salvo que por mandato legal o reglamentario estos deban ser acompañados a los autos, a su costa (ley 19.880, artículo 17, letra a).

Dicha norma fue recientemente complementada por una modificación que dispone que:

Los expedientes electrónicos, a los que tendrán acceso permanente los interesados, contendrán un registro actualizado de todas las actuaciones del procedimiento, según lo señalado en el inciso tercero, que estará a disposición tanto en las plataformas electrónicas como en las dependencias de la Administración para su consulta. La consulta en las dependencias de la Administración deberá ser guiada y asesorada, si así se requiere, para el caso de quienes estuvieren autorizados para efectuar presentaciones en soporte de papel por la Administración. Solo podrán ponerse a disposición en soporte de papel en los casos en que no hubiere sido posible digitalizarse según se establece en el artículo 19 bis (ley 19.880, artículo 18, inciso sexto).

¿Y qué garantiza que el interesado pueda acceder al expediente administrativo foliado y se le entregue copia de este al formulado de cargos, una vez notificado de estos? Al tener a su disposición todos los antecedentes considerados por la Administración al momento de resolver, podrá advertir si se agregan o eliminan estos, e incluso podrá observarlos y «formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán

ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución» (ley 19.880, artículo 17, letra g).

2.4. Sociedad Agrícola Llahuén no tuvo acceso al expediente administrativo en el que se sustanció el procedimiento iniciado a través del acta de denuncia y que finalizó con la resolución de multa del Servicio Agrícola y Ganadero

Sociedad Agrícola Llahuén no tuvo acceso al expediente administrativo en el que se sustanció el procedimiento en su contra por el SAG. En efecto, en el acta de denuncia no se le indica un vínculo ni se le señala una oficina para consultarlo. Lamentablemente, solo pudo acceder a él con ocasión de una solicitud de acceso a información pública, petición que no debe ser confundida con el derecho de un interesado a acceder al expediente administrativo del que es parte.

En efecto, el derecho de acceso a información pública puede ser ejercido por cualquier individuo respecto de actos administrativos y sus fundamentos, y uno de sus objetos es que los ciudadanos exijan a la Administración cuenta de sus actos (ley 20.285, artículo 12). Es diferente y no guarda relación alguna con el derecho del afectado de conocer en cualquier momento el expediente administrativo en el que se sustancia el procedimiento en su contra, el cual busca que el presunto infractor se imponga de los antecedentes probatorios de los hechos que se le imputan y que el servicio valorará al momento de resolver.

Como se indicó, Sociedad Agrícola Llahuén no tuvo acceso al expediente administrativo en el que se sustanció el procedimiento administrativo iniciado en su contra, por lo que ejerció su derecho a defensa a ciegas, sin poder conocer los antecedentes en virtud de los cuales, en definitiva, fue sancionada por el SAG. En efecto, no pudo ejercer el derecho que la letra g del artículo 17 de la ley 19.800 le confiere, toda vez que, al no poder acceder a tales antecedentes, no pudo «formular alegaciones y aportar documentos» para observarlos, objetarlos o contradecirlos.

Esta situación da cuenta de una grave vulneración a una de las garantías más elementales del debido proceso.

2.5. Derecho a defensa del presunto infractor, en cuanto derecho a presentar descargos y producir prueba sobre hechos pertinentes

Esta garantía se respeta en la medida que el imputado pueda presentar sus descargos en el plazo señalado por la ley y se le permita producir prueba en los términos previstos en el artículo 35 de la ley 19.880.

En el presente caso, Sociedad Agrícola Llahuén si bien solo pudo presentar sus descargos y acompañar antecedentes, estos no fueron considerados ni valorados por el SAG en la resolución de multa, como se verá a continuación.

2.6. Valoración de la prueba por parte de la Administración, conforme a las reglas de la sana crítica

Otra garantía mínima del debido proceso administrativo sancionador es que la prueba acompañada por los interesados sea valorada conforme a las reglas de la sana crítica. Tratándose del SAG, su ley lo advierte expresamente:

En los procedimientos administrativos y judiciales a que dieran lugar las infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias a que se refiere el artículo 2 de esta ley, la prueba se apreciará conforme a las normas de la sana crítica (ley 18.755, artículo 18).

Dicha norma debe ser engarzada con los artículos 11, inciso segundo, 17, letra g, y 41 de la ley 19.880, por lo que la resolución que ponga término al proceso sancionatorio sustanciado por el SAG deberá ser motivada, expresando los hechos y fundamentos de derecho que le permitan inferir que determinadas pruebas tienen mayor o menor valor, en razón de tales o cuales máximas de la experiencia y principios científicos de la salud animal y vegetal (ley 18.755, artículo 2) que resultan aplicables en el caso concreto, para concluir que la hipótesis de cargos o la defensa es la más probable y se tendrá por probada (González Lagier, 2014: 86), para posteriormente aplicar la regla de estándar y aceptar como verdaderos los hechos imputados en los cargos, aquellos esgrimidos por la defensa, o bien que los primeros no pudieron ser probados y, por ende, corresponde absolver.

Recordemos que el momento de valoración de la prueba

consiste, más precisamente, en evaluar la veracidad de las pruebas —o sea, de las informaciones aportadas al proceso a través de los medios de prueba—, así como en atribuir a las mismas un determinado valor o peso en la convicción del juzgador sobre los hechos que se juzgan (Gascón Abellán, 2004: 49).

Para ello, quien resuelva el procedimiento administrativo, sea el juez o la Administración, deberá asignarles valor a las pruebas, indicando que la prueba A tiene alto o bajo valor, que la prueba B tiene alto o bajo valor, y concluir que existe prueba fuerte, débil o no hay prueba de los hechos imputados en los cargos, o bien que existe prueba fuerte, débil o no hay prueba de los hechos presentados por la defensa (Taruffo, 2014: 35 y siguientes).

Pues bien, «Dentro de un procedimiento administrativo sancionador, en la etapa de valoración de la prueba corresponderá medir la capacidad que tiene la evidencia de corroborar la "hipótesis o hecho a probar"» (González Lagier, 2014: 86),

que se encuentra contenido en los cargos a través de los cuales la Administración acusó a una persona... En este momento, la Administración deberá valorar la prueba rendida durante el procedimiento administrativo y concluir cuál hipótesis es la que cuenta con mayor capacidad de confirmación (Isensee Rimassa, 2021: 51).

¿Y cómo la Administración valora las pruebas, particularmente el SAG, en un procedimiento administrativo sancionador? Según el artículo 18 de la ley 18.755, deberá hacerlo conforme la sana crítica, esto es, aplicando las máximas de la experiencia y los conocimientos científicos. ¿Pero qué son las máximas de la experiencia? Son reglas epistémicas que «consisten en generalizaciones a partir de experiencias previas que asocian hechos del tipo del que queremos probar con hechos del tipo de los que constituyen las pruebas o indicios» (González Lagier, 2014: 88). De ese modo, el SAG deberá enlazar (González Lagier, 2014: 87 y siguientes) los hechos objeto de cargos, o bien los hechos planteados por la defensa, con las diversas pruebas incorporadas en el expediente administrativo. Los enlaces de los hechos con las pruebas serán las máximas de la experiencia o los conocimientos científicamente afianzados, diciéndonos si tales o cuales pruebas tienen alta, poca o nula fuerza probatoria respecto de tal o cual hecho.

El siguiente ejemplo servirá para aclarar el punto: se formularon cargos al restaurante Z por haber vendido alimentos contaminados el día 1 de marzo de 2024. Dentro del expediente administrativo figura un acta de fiscalización, en la que consta que el día 1 de marzo a las 17:00 horas, en presencia de tales trabajadores del restaurante Z,

en la cocina se evidenció la presencia de carne de vacuno con un olor a descomposición que causó náuseas, de color pardo, que se encuentra sin refrigeración y emanando un líquido de color verde. Además, la autoridad sanitaria constató un alto número de personas intoxicadas que presentan infecciones bacterianas en sus estómagos... y que declararon haber almorzado en dicho restaurante (Isensee Rimassa, 2021: 51).

¿Cómo valoramos las pruebas?

El hecho de cargos consistente en la venta de carne de vacuno debe ser enlazado con las pruebas:

- a) carne de vacuno de color pardo y con olor a descomposición, que causaba náuseas y de la que emanaba líquido verde,
- b) personas intoxicadas que presentan infecciones bacterianas en sus estómagos, que declararon haber almorzado en el restaurante Z,

- c) el cocinero testificó que él no sabe cómo llegó esa carne de color pardo a su cocina y, por lo demás, puede asegurar que no se utilizó para preparar almuerzos.

¿Qué dicen las máximas de la experiencia relacionadas con la sanidad en la venta de alimentos?

- 1) las carnes de vacuno en buen estado tienen color rojo,
- 2) no presentan malos olores ni causan náuseas y
- 3) de ellas emanan líquidos rojos.

Los conocimientos científicos afianzados señalan que en las carnes sin refrigerar se generan bacterias y que, si son ingeridas por los humanos, se pueden intoxicar con estas, afectándoles sus estómagos.

Además, otra máxima de la experiencia indica que una carne contaminada suele:

- 1) tener un color pardo,
- 2) expeler líquidos de color verdoso,
- 3) y emanar olor a descomposición que genera náuseas.

Finalmente, otra regla de la experiencia da cuenta de que los cocineros:

- 1) saben distinguir una carne en buen estado de una en descomposición,
- 2) suelen eliminar de inmediato una carne contaminada, en vez de dejarla en su cocina, expeliendo malos olores y líquido verde, a lo menos por el riesgo que involucra una contaminación cruzada de alimentos.

De ese modo, valorada la prueba incorporada en el expediente de dicho procedimiento administrativo, conforme a las reglas de la sana crítica, se puede concluir que estamos ante una prueba fuerte de la hipótesis de cargos y ante una prueba débil de la hipótesis de la defensa. Además, los fundamentos o motivos de dicho razonamiento deberán ser incluidos en la resolución que ponga término al procedimiento, ya que en caso contrario la Administración estaría resolviendo sin una motivación racional, lo que no se condice con un modelo de sana crítica, sino más bien con uno de íntima convicción, incumpliendo con ello con el mandato contenido en los artículos 11, inciso segundo, 17, letra g, y 41 de la ley 19.880.

Al respecto, Cristóbal Osorio Vargas plantea que:

ha sido ratificado por la jurisprudencia [que,] en un sistema de ponderación sustentado en la sana crítica, omitir las máximas

de la experiencia y las reglas de la lógica, para determinar los hechos constitutivos de la infracción y la sanción aplicable, hace ilegal la resolución administrativa. De este modo, no fundar las resoluciones con valoraciones de prueba, justifica su invalidación (Osorio Vargas, 2019: 423).

El autor cita una sentencia de Corte de Apelaciones de Talca, en la que dicho tribunal superior sostuvo que:

La sana crítica como se ha dicho reiteradamente por la jurisprudencia, en cuanto a modalidad de valoración y ponderación de un medio de prueba, se dirige a precisar su eficacia, pertinencia, fuerza y cuanto pueda producir fe en el juzgador respecto de su contribución al establecimiento de la verdad de los hechos controvertidos.

Es dable[,] en consecuencia[,] aceptar los argumentos de la reclamante que la decisión reclamada no se hace mención [de] las máximas de la experiencia y de lógica para que su representada sea sancionada como ocurrió, sin considerar ninguna atenuante (rol 801/2015, citado por Osorio Vargas, 2019: 424).

La jurisprudencia de la Corte Suprema coincide con dicho análisis, tal como consta en un fallo de 2021, confirmatorio de una sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Valparaíso, que dejó sin efecto una medida de destitución ordenada por la Municipalidad de Villa Alemana. Al respecto, el máximo tribunal declaró:

Noveno: que las conductas que se le imputan al actor y que, de acuerdo con la recurrida justifican su destitución, consisten en haberse acreditado el manejo negligente del vehículo municipal, en circunstancias [de] que el actor se dirigía a una emergencia, causando daños a la municipalidad y, por otra parte, se le atribuye la conducción del vehículo con una tercera persona ajena a la Municipalidad de Villa Alemana. [Según] el análisis de los informes técnicos y declaraciones de testigos, incluidos expertos y funcionarios de la propia parte recurrida, no aparece suficientemente acreditad[a] la conducción negligente, pues existen antecedentes que permiten sostener de contrario, que el vehículo perdió una pieza mientras circulaba en dirección al siniestro, lo que pudo haber provocado el daño del vehículo de propiedad de la municipalidad. En este acápite, de acuerdo con el criterio de estos sentenciadores, los informes no son concluyentes y no permiten demostrar que se configure una

conducción negligente del vehículo municipal. En cuanto al segundo cargo, tampoco los antecedentes son concluyentes para dar por acreditado que, efectivamente, el vehículo fue conducido por un tercero extraño, lo que de cierta manera carece de lógica, pues lo normal es que el funcionario municipal fue al siniestro tomando el vehículo, pues esto era algo que normalmente hacía y formaba parte de sus funciones. Tampoco aparece acreditado que haya sido el padre del actor quien lo acompañaba, siendo más coherente, en este sentido, el relato del recurrente, quien afirma que luego del siniestro llamó a su padre para que lo ayudara a solucionar el desperfecto.

Décimo: que, conforme a lo expuesto de acuerdo con el criterio de estos sentenciadores, la prueba rendida no permite acreditar, conforme a los criterios de la sana crítica y, en especial, reglas de la lógica y las máximas de la experiencia, los cargos imputados al actor, razón por la cual el recurso debe ser acogido y la medida de destitución debe ser dejada sin efecto (rol 76450/2020).

En dicho caso, cabe destacar una prevención de la ministra Sandoval, quien advirtió que,

En lo concerniente al segundo cargo, tampoco ha quedado acreditado, puesto que si bien un testigo, funcionario municipal, afirma haber visto al padre del recurrente arriba del vehículo, la versión del sumariado difiere del testimonio, en cuanto asevera que llamó a su padre a que concurriera al lugar del accidente a prestarle apoyo, habida consideración [de] que ello ocurre en un día feriado; [en consecuencia,] resulta contraria a las máximas de la experiencia, la conclusión a la que se arriba en el sumario (rol 76450/2020, prevención de la ministra Sandoval, n.º 4).

En este sentido, Cristóbal Osorio Vargas ha señalado que la resolución que ponga término al procedimiento administrativo sancionador «deberá hacer mención [del] régimen de valoración de la prueba que le exige la legislación respectiva, valorando conforme a las normas de la sana crítica o apreciando en conciencia los medios de prueba que constituyen el proceso» (Osorio Vargas, 2019: 445). En efecto, la prueba rendida en un procedimiento administrativo debe ser valorada conforme a:

- 1) las reglas de la sana crítica, si existe una regla especial que así lo indique³, o bien

3 Por ejemplo, el artículo 18 de la ley 18.755, el artículo 51 de la ley 20.417, que crea la Superintendencia de Medio Ambiente.

- 2) «en conciencia»⁴, por la aplicación supletoria del inciso primero del artículo 35 de la ley 19.880, si no se cuenta con una regla especial, que disponga que corresponde aplicar las reglas de la sana crítica. Con todo, por no ser materia propia de este análisis, no abordaremos si incluso el término «en conciencia» debe ser asimilado a sana crítica, tal como plantean algunos autores⁵ —de ese modo, la única regla de valoración para los procedimientos administrativos sancionatorios será la sana crítica—.

Por todo lo anterior, Luis Cordero Vega concluye que

la exigencia de fundamentación de la decisión sancionatoria impide considerar que estamos ante un auténtico sistema de íntima convicción, toda vez que bajo este el sentenciador no debe expresar los fundamentos que le llevaron a valorar la prueba de un determinado modo, otorgándosele en cambio una absoluta confianza en su subjetividad; de lo que se colige que el estándar de discrecionalidad que se garantiza legalmente a la autoridad es en realidad el propio de un sistema de valoración de prueba en el cual la convicción debe ampararse en la razonabilidad, lo que la acerca más a un sistema de sana crítica que a uno de libre convicción (Cordero Vega, 2016: 21).

La anterior conclusión ha sido compartida por la Corte Suprema en una sentencia en la que advirtió que

Además de los quebrantamientos ya expuestos, se pone en evidencia, también, la infracción a las reglas de la sana crítica[,] porque, no obstante que el artículo 35 de la ley 19.880 refiere a la apreciación de la prueba «en conciencia», es un tema indiscutido hoy... que la fundamentación de las resoluciones... es un elemento integrante de todo acto administrativo[,] porque... revela el cumplimiento de un debido proceso y más aún en el derecho administrativo sancionador (rol 12190/2022, considerando 9.º).

Así, valorar la prueba conforme a la sana crítica se traduce en un deber de motivación de la Administración, para que, en la resolución que pone fin al procedimiento administrativo sancionador, explice cuáles máximas de la experiencia, reglas de la lógica o conocimientos científicos afianzados, le permiten afirmar que la hipótesis de cargos, o bien la de descargos, resulta más verosímil.

4 Por ejemplo, el decreto ley 3.538/1980, Ley Orgánica de la Comisión para el Mercado Financiero, no cuenta con una regla especial de valoración de la prueba, por lo que le es aplicable la regla de valoración «en conciencia» del inciso primero del artículo 35 de la ley 19.800.

5 Con todo, parte de la doctrina y jurisprudencia sostienen que el término «en conciencia» debe ser asimilado a «sana crítica». Una revisión sobre dicha discusión puede verse en Isensee Rimassa (2021: 55-66).

2.7. El SAG no valoró ninguna de las pruebas incorporadas en el expediente administrativo, lo que afecta a una de las garantías del debido proceso administrativo sancionador

La resolución de multa no valoró ninguna de las pruebas acompañadas en el expediente administrativo e incluso omitió mencionar la regla de valoración del artículo 18 de la ley 18.755. Si bien el SAG señaló que

el presunto infractor podrá exponer y acompañar la prueba que estime conveniente, lo que será debidamente ponderado, al momento de resolver, oportunidad en la cual, se han de citar los antecedentes de hecho y derecho que se toman en consideración para arribar a tal o cual decisión (SAG, 2022b, considerando 5.º),

no existió ni la más mínima valoración de las pruebas incorporadas en el expediente administrativo. En efecto, no se menciona en ningún pasaje de la resolución de multa por qué tal o cual prueba permite acreditar, conforme a tal o cual máxima de la experiencia, regla de la lógica o conocimiento científicamente afianzado, los hechos objeto del segundo cargo, por los que terminó sancionada. En ninguna parte de la resolución de multa se razona ni fundamenta por qué tal o cual prueba tiene alta, baja o nula fuerza probatoria y, en mérito de esta, los hechos del segundo cargo resultan más probables.

Esta nula motivación del acto administrativo terminal lesiona gravemente las garantías de un debido proceso administrativo sancionador, como lo es que este se resuelva en conformidad con las evidencias incorporadas en el expediente administrativo, que estas sean apreciadas según las reglas de la sana crítica (ley 18.755, artículo 18) y que la conclusión de por qué los cargos formulados, o bien los descargos, deben ser tenidos por probados, expresándose los motivos o fundamentos de ello (ley 19.880, artículos 11, inciso segundo, 17, letra g, y 41). Esta omisión de las más mínimas exigencias de un debido proceso legalmente tramitado da cuenta de ilegalidades cometidas en el procedimiento administrativo seguido contra Sociedad Agrícola Llahuén.

La resolución de multa obvió la obligación de apreciar la prueba «conforme a las normas de la sana crítica», tal como le obliga la normativa (ley 18.755, artículo 18). En efecto, en ninguno de sus considerandos y resueltos se cita el artículo 18 de la ley 18.755, ni menos se menciona por qué tal o cual medio de prueba carece de valor, tiene poco o alto valor. De ese modo, la resolución de multa pasó por alto lo que incluso en su considerando 5.º advirtió, esto es, que todo medio de prueba será «debidamente ponderado, al momento de resolver» (SAG, 2022b, considerando 5.º). Lo anterior evidencia que no valoró ningún medio de prueba para tener la hipótesis del segundo cargo como la más probable.

2.8. Aplicación de la regla de estándar de prueba en el procedimiento administrativo sancionador

El último momento probatorio de todo procedimiento corresponde a la aplicación de la regla de estándar de prueba o de suficiencia probatoria. Esta contiene

los criterios que indican cuándo se ha conseguido la prueba de un hecho, cuándo está justificado aceptar como verdadera la hipótesis que lo describe. De ese modo, tenemos que la etapa de la valoración de la prueba se traduce en definir cuál es la hipótesis más probable —por contar con mayor fuerza probatoria—, mientras que el estándar de suficiencia nos dirá cuándo dicha hipótesis podrá, además, ser tenida como verdadera. Por consiguiente, de no aplicarse un estándar de suficiencia probatoria, nada podría ser tenido por probado, quedando la estructura de la prueba incompleta, ya que no basta con determinar cuál de las hipótesis es la más probable si no podemos tener dicho enunciado de hecho como verdadero (Gascón Abellán, 2005: 129).

Lamentablemente, ni la ley 19.880 ni la ley 18.755 contienen una regla expresa que indique cuál es el estándar de prueba para resolver un procedimiento administrativo sancionador. Por lo demás, ninguna de las leyes que crean agencias reguladoras/sancionadoras la tiene. Este problema ha sido abordado por la doctrina, la que plantea algunas soluciones.

Con todo y más allá de las alternativas planteadas por la doctrina, la Administración debería indicar cuál es la regla de estándar que utiliza en sus procedimientos administrativos sancionadores, la que incluso podría variar entre distintos tipos de procedimientos, según sea el tipo de sanción —a mayor lesividad de la sanción, mayor el nivel de suficiencia probatoria—. Lo anterior, ya que la adopción de un mayor o menor estándar de suficiencia probatoria obedece al error que pretendemos sortear en derecho administrativo sancionador. De ese modo, el estándar de prueba, en cuanto «regla de distribución de errores» (ver Laudan, 2013: 61; Laudan, 2005: 97 y siguientes; Gascón Abellán, 2005: 130 y siguientes), establece un «margen tolerable de error» (Taruffo, 2005: 115) de la decisión de quien juzga. Así las cosas, definidos cuáles son los errores que queremos rehuir, se deberá fijar cuál es el margen o riesgo de error que nos parece tolerable y, como se mencionó, a mayor lesividad del error, mayor riesgo de error a evitar. Ello explica que, en derecho penal, el principal error que intentamos evitar ante un delito con pena de cárcel es la condena de un inocente y dicha regla de error es conocida de antemano por el presunto infractor.

En el derecho administrativo sancionador, la falta de una regla de estándar de prueba identificable conlleva riesgo de errores y que cada agencia regulatoria/

sancionatoria defina la suya propia. Con todo y para efectos del ejercicio de un debido proceso administrativo, la Administración debería indicarle al imputado cuál será la regla de estándar que utilizará para resolver, dado que es diferente preparar una defensa ante un estándar de duda razonable versus la aplicación del estándar de prueba más bajo, y que corresponde a la regla de la probabilidad preponderante —también conocida como preponderancia de la prueba—. Asimismo, en razón de la regla de motivación de los actos administrativos (ley 19.880, artículos 11, inciso segundo, 17, letra g, y 41), la Administración deberá fundamentar por qué en dicho procedimiento administrativo la prueba de cargos o de la defensa superó el estándar de prueba —previamente informado— y, por ende, se tendrán por verdaderos los hechos descritos en la formulación de cargos, o bien aquellos planteados por la defensa.

Lo que se plantea, como garantía mínima al debido proceso administrativo sancionador no es que para tal o cual procedimiento administrativo se aplique tal o cual estándar de prueba, sino que

- 1) el imputado sepa, al momento de presentar sus descargos, cuál es la regla de estándar, y
- 2) que la Administración motive por qué tuvo por probados los hechos contenidos en la formulación de cargos, o bien aquellos planteados por la defensa,

pudiendo ser controlados judicialmente sus fundamentos, mediante la revisión de la motivación del acto administrativo. De este modo, un juez podrá controlar si la decisión adoptada se condice con los hechos en virtud de los cuales esta se dicta —hechos y fundamentos de derecho que la motivan— (Isensee Rimassa, 2021: 111).

2.9. El SAG no indicó cuál es la regla de estándar de prueba que aplicó para resolver el procedimiento administrativo incoado en contra de Sociedad Agrícola Llahuén, ni tampoco motivó por qué dicho umbral de suficiencia fue superado, para tener los cargos por probados

En ninguna parte del expediente, el Servicio Agrícola y Ganadero informó cuál es la regla de estándar de prueba que aplica en sus procedimientos administrativos. Tampoco indicó cuál es la regla de estándar de prueba en virtud de la cual resolvería el procedimiento administrativo que sustanció en contra de Sociedad Agrícola Llahuén. Si revisamos la resolución de multa, en esta no se menciona cuál fue la regla de suficiencia probatoria utilizada, ni menos por qué tuvo por probado el segundo cargo. En efecto, en ninguna línea de esta se advierte por qué se tuvieron por probados los hechos objeto del segundo cargo. Esta total omisión da cuenta de que no se respetó otra garantía mínima de un debido procedimiento administrativo, tornando la resolución de multa en ilegal.

2.10. **Congruencia entre los hechos y normas que se imputan infringidas –contenidos en la formulación de cargos– y los hechos infraccionales que se tuvieron por probados –consignados en la resolución sancionatoria–**

Otra garantía mínima de todo debido proceso administrativo es la congruencia que debe existir, por una parte, entre las normas y los hechos imputados en la formulación de cargos, y, por otra, entre los hechos infraccionales que se tuvieron por probados y los que se describen en la resolución sancionatoria. Recientemente, la Corte Suprema confirmó una sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de La Serena, que dejó sin efecto una sanción administrativa cursada por el director regional de la Superintendencia de Educación de la región de Coquimbo. Al resolver dicho caso, el tribunal superior advirtió que debe existir congruencia entre las normas imputadas en la formulación de cargos y las normas que se tuvieron por infringidas, a saber:

Noveno: que, efectivamente la sola lectura de las normas antes citadas [da] cuenta de la falta de precisión y total equivalencia que debe existir entre el acto de formulación de cargos y el acto administrativo final que impone la sanción, en cuanto a las normas infringidas. Que solo al informar este recurso... ha señalado la recurrida que debía entenderse infracción al artículo 7 ter, inciso décimo[,] del decreto con fuerza de ley 2, de 1998, del Ministerio de Educación. Que es efectivo, como señala la recurrida, que[,] en la resolución que se impugna en esta sede, se citan varias normas, pero ello no aporta a la claridad y precisión que se exige para la validez del acto administrativo, pues finalmente se dice que se ha infringido artículo 7 sexies del decreto con fuerza de ley 2, de 1998[,] del Ministerio de Educación, norma que no es la misma que la fiscal instructora da por infringida en la formulación de cargos, como ya se ha dicho. Que si bien el recurrente en estos autos... no ha negado el hecho de haber matriculado un número superior de estudiantes, no [son indiferentes] las normas que la autoridad le impugne como infringidas para efectos de su defensa, más aún cuando[,] en el tantas veces citado artículo 7 sexies, se remite a otras tres normas, las que[,] a su vez, contienen varias conductas. Que[,] por lo demás, al tratarse de un procedimiento sancionatorio, es deber de la autoridad ser precisa en la norma que sustenta la conducta infringida y no debe ser laxa, como ha ocurrido en los hechos, lo que llevará a acoger el reclamo como se dirá en lo resolutive, pues se ha infringido por parte del ente sancionador la normativa de educación, vulnerándose el debido proceso (rol 848/2022).

Tal como indicó la Corte de Apelaciones de La Serena, si los hechos y normas que configuran los cargos son incongruentes con aquellos que finalmente son sancionados, se afecta a la defensa, pues el presunto infractor no pudo defenderse respecto de estos últimos. Equivale a castigar al presunto infractor sin oírlo.

En ese mismo sentido, recientemente la Corte Suprema resolvió que se infringe el principio de congruencia, si el presunto infractor no puede presentar descargos y defenderse de todos los hechos y normas por los que, en definitiva, fue sancionado, toda vez que con ello se afecta la contradictoriedad del debido proceso (rol 131/2022, considerando 14.º). En dicha sentencia, la Corte Suprema resolvió lo siguiente:

Décimo cuarto: que esta corte ha señalado con anterioridad: «el principio de congruencia aplicable a los procedimientos administrativos, persigue que estos se ciñan al principio de juridicidad, que[,] a su vez, lleva implícitos los de racionalidad con que deben actuar los órganos de la Administración, los que deben observarse en todo procedimiento administrativo, toda vez... que las facultades que la ley le otorga a la Administración no pueden ejercerse de manera arbitraria ni discriminatoria» (rol 29714/2014).

También se ha resuelto:

De la sola lectura de los fundamentos del cargo formulado y de la resolución sancionatoria[,] surge la evidencia [de] que los hechos tenidos en vista para la adopción del acto administrativo son distintos de aquellos anteriores a este, de lo cual se deriva su ilegalidad. En materia de imposición de sanciones por parte de la Administración, ello adquiere especial trascendencia, toda vez que el derecho a la debida defensa exige a esta una conducta congruente en cuanto a los cargos que formula y los hechos por los cuales sanciona, única forma en la que puede configurarse la tipicidad exigible en esta materia (rol 5120/2016).

El principio anterior se concreta... en este procedimiento, por cuanto la actora únicamente tuvo oportunidad de evacuar descargos y defenderse en relación con «una obra de modificación de cauce natural relacionado al camino observado en el río Rocín», sin que se le diera la posibilidad de efectuar alegaciones sobre la obstrucción al debido escurrimiento de otros cursos de agua distintos. De este modo, resulta efectivo que existió, de parte del órgano administrativo, una infracción al principio de congruencia y, con ello, a la contradictoriedad propia del debido proceso (rol 131/2022, considerando 14.º).

2.11. No son congruentes los hechos y normas objeto de cargos con los hechos y normas que se tuvieron por infringidos, por lo que el SAG vulneró el principio de congruencia y, con ello, el debido proceso administrativo

Para dar cuenta de la falta de congruencia entre los cargos formulados a Sociedad Agrícola Llahuén y las infracciones por las que fue sancionada por el SAG, procederemos a comparar el acta de denuncia y la resolución de multa. Valga recordar que Sociedad Agrícola Llahuén solo fue sancionada por el segundo hecho objeto de cargos.

2. Comercializar y distribuir, desde marzo 2022 a la fecha, **plantas de frutilla**, sin garantizar su fitosanidad y estando en conocimiento o sospecha [de] que estas estaban afectas a la plaga *Aphelenchoides fragariae* (SAG, 2022a).

Por su parte, en la resolución de multa, el Servicio Agrícola y Ganadero tuvo por probados los siguientes hechos infraccionales, sancionando a Sociedad Agrícola Llahuén en los siguientes términos:

Que, en conclusión, el denunciado:

- 1) Tomó conocimiento el día 17 de marzo de 2022, vía correo electrónico[,] de la presencia del nematodo *A. fragariae* en un envío de plantas de frutilla realizado a República Dominicana.
- 2) Comercializó plantas con posterioridad a dicha fecha[,] según facturas... 42603 y 42956.
- 3) No acreditó en autos el hecho de haber adoptado medidas fitosanitarias concretas, después del 17 de marzo de 2022, realizadas en sus plantas, que dieran garantías a sus adquirentes [de] que estas estuvieran libres de plagas.

Que, en conformidad a lo expuesto, los descargos no logran desvirtuar totalmente los hechos consignados en la denuncia, verificándose infracción al artículo 15 del decreto ley 3.557, de 1981[,] y a la resolución exenta 981, de 2011 (numeral 3.1), lo que se sanciona por el artículo 42 del referido decreto ley, con multa de 5 a 150 UTM, elevable al doble en caso de reincidencia.

Aplicase a Agrícola Llahuén S. A. ya individualizada, una multa ascendiente a 130 UTM, según su valor a la fecha de pago efectivo (SAG, 2022b).

Como se puede apreciar, en el acta de denuncia se formularon cargos por una cosa, mientras que en la resolución de multa se le sancionó por otra, afectándose con ello el principio de congruencia, por impedirse el ejercicio del

derecho a defensa, siendo manifiesta la afectación a una de las garantías del debido proceso.

En la siguiente tabla, resulta más clara la falta de congruencia.

Tabla 1
En la siguiente tabla, resulta más clara la falta de congruencia.

Cargos imputados en el acta de denuncia	Conclusión en la resolución de multa
2. Comercializar y distribuir desde marzo 2022 a la fecha, plantas de frutilla, sin garantizar su fitosanidad y estando en conocimiento o sospecha de que estas estaban afectas a la plaga <i>Aphelenchoides fragariae</i>»	1. Tomó conocimiento el día 17 de marzo de 2022, vía correo electrónico, de la presencia del nematodo <i>A. fragariae</i> en un envío de plantas de frutilla realizado a República Dominicana. 2. Comercializó plantas con posterioridad a dicha fecha, según facturas 42603 y 42956. 3. No acreditó en autos el hecho de haber adoptado medidas fitosanitarias concretas, después del 17 de marzo de 2022, realizadas en sus plantas, que dieran garantías a sus adquirientes de que estas estuvieran libres de plagas. RESUELVO: 1. APLÍCASE a AGRÍCOLA LLAHUÉN S. A. ya individualizada, una multa ascendiente a 130 UTM.

Resulta evidente la total falta de congruencia entre los hechos imputados en la formulación de cargos contenida en el acta de denuncia —la que por lo demás no señala las normas por las que imputa un eventual incumplimiento— y los hechos en virtud de los cuales se sancionó en la resolución de multa —la que indica una norma infringida—, toda vez que son totalmente distintos. Este defecto es una grave afectación a una de las garantías del debido proceso administrativo sancionador.

2.12. Motivación de la resolución de multa

Como se ha venido señalando, otro principio y garantía del debido proceso administrativo consiste en que todo acto administrativo se dicte con imparcialidad y motivación (ley 19.880, artículos 11, inciso segundo, 17, letra g, y 41), por cuanto estas permiten tanto al juez como a cualquier tercero un control sobre aquel. Tal como lo advierte Rosa Fernanda Gómez —al comentar un reciente fallo de la Corte Suprema que declaró ilegal una sanción de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles contra Enel— la jurisprudencia «ha reiterado la importancia de la motivación en materia de sanciones administrativas, destacando la necesidad de suficiencia y oportunidad» (Gómez González, 2022). En efecto, en la sentencia se manifiesta que:

la Corte Suprema sostuvo que la motivación es un requisito esencial de los actos administrativos sancionatorios, pues a través de ella se exteriorizan las razones que han llevado a la Administración a dictarlo, exigencia que se impone en virtud del principio de juridicidad y que se erige como un límite al ejercicio

de las facultades discrecionales que detentan las autoridades administrativas (rol 30424/2021, considerando 8.º, citado en Gómez González, 2022).

En dicha sentencia, la Corte Suprema advirtió que la Superintendencia de Electricidad y Combustibles

para sancionar a la concesionaria infractora [con el] pago de la multa en los términos anotados, consideró diversas razones según explica al informar, pero no las expresa de forma alguna en la resolución sancionatoria, vulnerando así el principio de razonabilidad, de deferencia, de motivación que, entre otros, debe inspirar el actuar de los órganos administrativos (rol 30424/2021, citado en Gómez González, 2022).

En este sentido, la Corte Suprema resolvió en diciembre de 2021

Que la motivación del acto administrativo, por expreso mandato de los principios constitucionales y legales de publicidad y transparencia, supone la exposición clara y concreta de los motivos del acto administrativo. De esta manera, el acto administrativo debe basarse en motivos que han de ser explicitados, más allá de una mera cita de normas y hechos, mediante una relación circunstanciada de los fundamentos de la decisión de manera que se acredite la racionalidad intrínseca, es decir, la coherencia con los hechos determinantes y con el fin público que ha de perseguirse (rol 38002/2021, considerando 5.º).

Al respecto, Rosa Fernanda Gómez concluye que

De esta manera, la motivación exige que el órgano indique los criterios, las razones concluyentes de la sanción y de su concreta extensión, señalando los fundamentos de manera coherente, oportuna y suficiente, evitando las remisiones genéricas o a ciertos antecedentes del expediente *—in aliunde—* y procurando guardar un equilibrio entre una deficiente y una excesiva motivación (Gómez González, 2022).

Sobre el particular, la Corte Suprema advirtió que la motivación del acto administrativo puede ser sucinta, mientras la Administración efectúe una interpretación coherente y armoniosa de los cuerpos legales. Así, expresó:

La motivación del acto no necesariamente ha de ser exhaustiva y extensa, pues la fundamentación puede ser sucinta, en la medida que sea suficiente para ilustrar, tanto al interesado

como a la judicatura, sobre las razones de hecho y de derecho que justifican la resolución de la Administración. Especialmente interesa, en la motivación, la exposición de las razones de la adecuación del acto a la finalidad pública que lo justifica y, en los casos del ejercicio de una potestad discrecional, las circunstancias que aconsejaron la opción por una solución concreta entre todas las legalmente posibles (rol 33734/2021, considerando 16.º).

Respecto de un proceso sancionatorio incoado por el SAG, debemos considerar que su normativa dispone que la prueba será apreciada conforme a las reglas de la sana crítica (ley 18.755, artículo 18), por lo que, en la resolución que ponga término al procedimiento administrativo, se deberán entregar las motivaciones conforme a las cuales fue valorada la evidencia, explicando cuáles máximas de la experiencia, reglas de la lógica o conocimientos científicos afianzados permitieron concluir qué hipótesis de cargos, o bien de descargos, resultó más verosímil.

2.13. La resolución de multa carece de toda motivación, incumpliendo con ello lo prescrito en el artículo 18 de la ley 18.755 y los artículos 11, inciso segundo, 17, letra g, y 41 de la ley 19.880

Como se ha venido anticipando en el cuerpo de este artículo, la resolución de multa por la que se puso término al procedimiento administrativo incoado en contra de Sociedad Agrícola Llahuén carece de toda motivación. En efecto, en ella no existe análisis alguno respecto de los elementos de prueba acompañados por el presunto infractor y que fueron incorporados en el expediente administrativo.

Tan evidente resulta la falta de motivación, que ni siquiera se menciona por qué tal o cual medio de prueba, tiene bajo, nulo o alto valor probatorio, conforme a esta o aquella máxima de la experiencia, regla de la lógica o conocimiento científico afianzado, para tener por probado el segundo hecho objeto de cargos.

Tampoco existe una subsunción de los hechos que se tuvieron por probados a las normas que el SAG estimó como infringidas. Esta falta total de motivación da cuenta de una afectación a otra de las mínimas garantías del debido proceso, incumplándose con ello lo prescrito en el artículo 18 de la ley 18.755 y los artículos 11, inciso segundo, 17, letra g, y 41 de la ley 19.880.

3. Conclusiones

Pude concluir que el procedimiento administrativo sancionador sustanciado por el Servicio Agrícola y Ganadero en contra de Sociedad Agrícola Llahuén no cumplió con los principios y garantías del debido proceso, por lo que tanto el procedimiento como la resolución de multa son ilegales.

En efecto, durante la tramitación del procedimiento administrativo sancionador incoado en contra de Sociedad Agrícola Llahuén, el SAG afectó a lo menos seis de las garantías y principios del debido proceso, incurriendo por ello en similar número de ilegalidades. Ellas fueron:

- 1) En los cargos formulados a Sociedad Agrícola Llahuén no se describieron de forma clara y precisa los hechos imputados, ni las normas eventualmente infringidas, en razón de los hechos que están siendo imputados.
- 2) Sociedad Agrícola Llahuén no tuvo acceso al expediente administrativo en el que se sustanció el procedimiento iniciado a través del acta de denuncia y que finalizó con la resolución de multa del SAG.
- 3) El Servicio Agrícola y Ganadero no valoró ninguna de las pruebas incorporadas en el expediente administrativo, lo que afecta una de las garantías del debido proceso administrativo sancionador.
- 4) El SAG no indicó cuál es la regla de estándar de prueba que aplicó para resolver el procedimiento administrativo incoado en contra de Sociedad Agrícola Llahuén, ni tampoco motivó por qué dicho umbral de suficiencia fue superado para tener los cargos como probados.
- 5) No son congruentes los hechos y normas objeto de cargos con los hechos y normas que se tuvieron por infringidas, por lo que el SAG vulneró el principio de congruencia y, con ello, el debido proceso administrativo.
- 6) La resolución de multa carece de toda motivación, incumpliendo con ello lo prescrito en los artículos 14 y 18 de la ley 18.755, así como lo dispuesto en los artículos 11, inciso segundo, 17, letra g, y 41 de la ley 19.880.

Las seis ilegalidades antes mencionadas dan cuenta de infracciones a las garantías y principios del debido proceso reconocidos en el inciso sexto del numeral 3 del artículo 19 de la Constitución, incumpléndose lo prescrito en el artículo 18 de la ley 18.755 y los artículos 11, inciso segundo, 17, letra g, y 41 de la ley 19.880, resultando contra derecho tanto el procedimiento administrativo sancionador sustanciado en contra de Sociedad Agrícola Llahuén, como la resolución de multa que le dio término, debiendo por tanto ser anulados por el tribunal civil que conoce del reclamo de ilegalidad.

4. Referencias

- Cordero Quinzacara, E. (2014).** Los principios y reglas comunes al procedimiento administrativo sancionador. En J. Arancibia Mattar y P. Alarcón Jaña (coordinadores), *Sanciones administrativas. X Jornadas de Derecho Administrativo*. Asociación de Derecho Administrativo (ADA), 189-215.
- Cordero Quinzacara, E. (2020).** Sobre la improcedencia de aplicar sanción accesoria de inhabilitación temporal fuera de los supuestos previstos por el artículo 37 del decreto ley 3.538. Informe en derecho. En Corte de Apelaciones de Santiago, *rol 675/2019*.
- Cordero Vega, L. (2016).** Informe en derecho presentado en el reclamo de multa deducido por Larraín Vial Corredora de Bolsa S. A. En Corte de Apelaciones de Santiago, *rol 5640/2015*.
- Cordero Vega, L. (2020).** El derecho administrativo sancionador y los sectores de referencia en el sistema institucional chileno. *Ius et Praxis*, 26(1), 240-265.
- Duce Julio, M. A. (2018).** Reflexiones sobre el proceso sancionatorio administrativo chileno: debido proceso, estándar de convicción (prueba) y el alcance del sistema recursivo. *Diritto Penale Contemporaneo*, (2), 83-101. <https://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu/it/archivio/rivista-trimestrale-2-2018>
- Gascón Abellán, M. (2004).** *Los hechos en el derecho. Bases argumentales de la prueba* (2.ª edición). Editorial Marcial Pons.
- Gascón Abellán, M. (2005).** Sobre la posibilidad de formular estándares de prueba objetivos. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (28), 127-139. <https://doi.org/10.14198/DOXA2005.28.10>
- Gómez González, R. F. (2022).** *Suficiencia y oportunidad de la motivación*. El Mercurio Legal. https://www.academia.edu/94190767/_Febrero_2022_Suficiencia_y_oportunidad_de_la_motivaci%C3%B3n
- González Lagier, D. (2014).** Presunción de inocencia, verdad y objetividad. En J. García Amado y P. R. Bonorino (coordinadores), *Prueba y razonamiento probatorio en derecho. Debate sobre abducción*. Editorial Comares.
- Isensee Rimassa, C. (2021).** *Prueba y medidas cautelares en el derecho administrativo sancionador, penal y civil* (1.ª edición, reimpresión corregida). Editorial Librotecnia.
- Laudan, L. (2005).** Por qué un estándar de prueba subjetivo y ambiguo no es un estándar. *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (28), 95-113. <https://doi.org/10.14198/DOXA2005.28.08>

- Laudan, L. (2013). *Verdad, error y proceso penal. Un ensayo sobre epistemología jurídica*. Marcial Pons.
- López Masle, J. (2006). Debido proceso en Chile: hacia un principio generador de reglas. En A. Bordalí (coordinador), *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Lexis Nexis.
- Osorio Vargas, C. (2019). *Manual de procedimiento administrativo sancionador* (1.ª edición). Thomson Reuters.
- Servicio Agrícola y Ganadero [SAG]. (2022a). *Acta de denuncia de 22 de agosto de 2022*.
- Servicio Agrícola y Ganadero [SAG]. (2022b). *Resolución exenta 1073/2022, de 29 de noviembre de 2022, aplica multa a Agrícola Llahuén S. A. con multa de UTM 130*.
- Servicio Agrícola y Ganadero [SAG]. (2023). *Resolución exenta 2931/2023, de 15 de mayo de 2023, que ratifica multa de UTM 130 a Agrícola Llahuén S. A.*
- Taruffo, M. (2005). Conocimiento científico y estándares de prueba judicial. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(114), 1285-1312. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2005.114.3863>
- Taruffo, M. (2014). Las situaciones probatorias. Aspectos lógicos de la decisión sobre los hechos. En J. García Amado y P. R. Bonorino (coordinadores), *Prueba y razonamiento probatorio en derecho. Debate sobre abducción*. Editorial Comares

5. Normativa

- Decreto ley 3.538/1980, *crea la Comisión para el Mercado Financiero*. Diario Oficial de la República de Chile, 23 de diciembre de 1980. <https://bcn.cl/2femr>
- Eduardo III. (1354). *The statute of the Twenty-eighth year of King Edward III. Liberty of Subject [Libertad del Súbdito]. Acts of the English Parliament*. <https://www.legislation.gov.uk/aep/Edw3/28/3>
- Juan sin Tierra. (1215). *Carta Magna*. National Archives. <https://www.nationalarchives.gov.uk/education/resources/magna-carta/british-library-magna-carta-1215-runnymede/>
- Ley 18.755, *establece normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero, deroga la ley 16.640 y otras disposiciones*. Diario Oficial de la República de Chile, 7 de enero de 1989. <https://bcn.cl/284di>

Ley 19.880, establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. Diario Oficial de la República de Chile, 29 de mayo de 2003. <https://bcn.cl/2f82e>

Ley 20.285, sobre Acceso a la Información Pública. Artículo primero: aprueba la ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado. Diario Oficial de la República de Chile, 20 de agosto de 2008. <https://bcn.cl/2f8ep>

Ley 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Diario Oficial de la República de Chile, 26 de enero de 2010. <https://bcn.cl/25bya>

6. Jurisprudencia

6.1. Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva:

9/1987, del 6 de octubre de 1987, garantías judiciales en estados de emergencia (Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 27.2, 25 y 8), solicitada por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1264.pdf>

6.2. Tribunal Constitucional, causas roles números:

478/2006, acoge inaplicabilidad con relación al proceso sobre desafuero en los autos seguidos ante la Corte de Apelaciones de Santiago, solicitada por el senador Guido Girardi Lavín, sentencia del 8 de agosto de 2006. <https://tramitacion.tcchile.cl/tc/download/18319?inlineifpossible=true>

1838/2010, rechaza inaplicabilidad del inciso duodécimo del artículo 3 del decreto ley 3.607/1981, solicitada por la empresa Santander Servicios de Recaudación y Pago Limitada, sentencia del 7 de julio de 2011. <https://tramitacion.tcchile.cl/tc/download/31647?inlineifpossible=true>

2682/2014, rechaza inaplicabilidad del inciso segundo del artículo 35 de la ley 19.880, solicitada por Aldo Motta Camp, sentencia del 30 de octubre de 2014. <https://tramitacion.tcchile.cl/tc/download/50131?inlineifpossible=true>

2722/2014, acoge inaplicabilidad de los artículos 289, letra a, y 292, inciso primero, del Código del Trabajo y del artículo 4, inciso primero, parte final, de la ley 19.886, solicitada por el Banco de Crédito e Inversiones, sentencia del 15 de octubre de 2014. <https://tramitacion.tcchile.cl/tc/download/53481?inlineifpossible=true>

2895/2015, rechaza inaplicabilidad del artículo 28, inciso segundo, del artículo primero de la ley 20.285, solicitada por el alcalde de la Municipalidad de Algarrobo, sentencia del 6 de diciembre de 2016. <https://vlex.cl/vid/654949445>

6.3. Corte Suprema, causas roles números:

29714/2014, caratulada «Sociedad Contractual Minera Copiapó/Dirección General de Aguas», sentencia del 20 de mayo de 2015.

5120/2016, caratulada «Sociedad Santander S. A. Corredores de Bolsa/Unidad de Análisis Financiero», sentencia del 5 de mayo de 2016.

59689/2020, caratulada «Fernando Vidal Monares/Municipalidad de Chiguayante», sentencia del 30 de julio de 2020.

76450/2020, caratulada «Heinrich Kasper Wittig Barreto/Municipalidad de Villa Alemana», sentencia del 12 de julio de 2021.

33734/2021, caratulada «Telefónica Móviles Chile S. A./Ilustre Municipalidad de Algarrobo», sentencia del 22 de febrero de 2022.

38002/2021, caratulada «Jaime Andrés Vásquez Castillo/Contraloría Regional del Biobío», sentencia del 16 de diciembre de 2021.

131/2022, caratulada «Compañía Minera Vizcachitas Holding/Dirección General de Aguas», sentencia del 26 de septiembre de 2022.

848/2022, caratulada «Servicio Local de Educación Puerto Cordillera/Superintendencia Educación», sentencia del 27 de enero de 2022.

12190/2022, caratulada «Municipalidad de Chimbarongo/Superintendencia Educación», sentencia del 12 de septiembre de 2022.

6.4. Corte de Apelaciones de Talca, causa rol número:

801/2015, caratulada «Romina Alejandra Bravo Basoalto, en representación de Juan Castro Prieto, alcalde de la Municipalidad de Talca/director regional de la Superintendencia de Educación del Maule», sentencia del 3 de julio de 2015.

6.5. Contraloría General de la República, dictámenes números:

63086/2004.

<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/063086N04/html>

54131/2007.

<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/054131N07/html>

59357/2009.

<https://www.contraloria.cl/buscadorpdf/dictamenes/059357N09/html>