

ANUARIO
DE DERECHO
PÚBLICO
2024
UNIVERSIDAD
DIEGO
PORTALES

FACULTAD
DE DERECHO



EDICIONES
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

**ANUARIO
DE DERECHO
PÚBLICO**

2024

**UNIVERSIDAD
DIEGO
PORTALES**

ANUARIO DE DERECHO PÚBLICO 2024

© VV. AA., 2024

© Ediciones Universidad Diego Portales, 2024

Primera edición: noviembre de 2025

ISBN 978-956-314-643-1

Universidad Diego Portales

Dirección de Publicaciones

Av. Manuel Rodríguez Sur 415

Teléfono (56 2) 2676 2136

Santiago – Chile

www.ediciones.udp.cl

Edición: Domingo Lovera

Corrección y estilo: Lorena Sánchez García

Diseño: Mg estudio

ANUARIO DE DERECHO PÚBLICO 2024 UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

DIRECTORES

Domingo Lovera
Reynaldo Lam

COMITÉ EDITORIAL

Lidia Casas Becerra
Javier Couso Salas
Jorge Correa Sutil
Rodolfo Figueroa García-Huidobro
Matías Guilloff Titun
Dominique Hervé Espejo
Domingo Lovera Parmo
Judith Schönsteiner



EDICIONES
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

ÍNDICE

Presentación	11
DERECHO CONSTITUCIONAL	15
<i>Claudia Heiss</i> , “A 20 años de la reforma constitucional de 2005: una mirada desde la ciencia política”	17
<i>Gustavo Poblete Espíndola</i> , “La responsabilidad del Estado por actuaciones policiales”	25
<i>Angélica Torres Figueroa</i> , “Fuerzas Armadas y control del orden público”	43
<i>Gabriel Acuña Valencia</i> , “Reflexiones sobre el Gobierno Judicial y posibles cambios a un nivel comparado”	55
<i>José Francisco García</i> , “Presidencialismo expansivo. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional Rol 15.180-2024”	77
<i>Danitza Pérez Cáceres</i> , “La educación no sexista en la Ley integral contra la violencia: comentarios a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional del 08 de abril de 2024”	99

DERECHO ADMINISTRATIVO	115
<i>Guillermo Jiménez, “El nuevo sistema de contratación pública”</i>	117
<i>Vicente Bustos Sánchez y Sebastián Winter Del Bosco, “Crónica de un león sin dientes. Las paradojas de la potestad sancionadora en la trayectoria del Servicio Nacional del Consumidor”</i>	139
<i>Ignacio Peralta, “La acción de protección y la desprotección de la salud: el caso de los remedios de alto costo”</i>	163
DERECHO AMBIENTAL	183
<i>Claudio Sebastián Tapia Alvial, “El nuevo derecho penal ambiental económico: riesgos, nudos y desafíos”</i>	185
<i>Paloma Infante Mujica, “Novedades y desafíos de la Ley para la Naturaleza-SBAP para la conservación de la biodiversidad en Chile”</i>	205
<i>Juan Pablo Leppe Guzmán, “El caso ‘Asociación de municipios del lago Llanquihue con Servicio de Evaluación Ambiental Región de Los Lagos’”</i>	225

DERECHO TRIBUTARIO**241**

Martín Vila, “**Al finalizar la vigencia de la Ley I+D. Una evaluación necesaria**”

243

Rodrigo Rojas Palma, “**¿Cuál es el tratamiento tributario de la explotación del litio en Chile? Un análisis a la luz de recientes Fallos Judiciales**”

265

Sergio Alburquenque, “**‘Prácticas patológicas’ del Servicio de Impuestos Internos: a propósito de la sentencia del tribunal constitucional Rol 14.252-23-INA, de 16 de enero de 2024**”

283

Bárbara Vidaurre Miller, “**¿Al fin paz, o sólo una pausa? Aplicación del impuesto municipal a las inversiones pasivas. Revisión de fallo de la Corte Suprema, en causa Rol 137.873-2022 de junio 2024, y su relación con el principio constitucional de la legalidad de los tributos**”

299

CÁTEDRA HUNEEUS**309**

Cheryl Saunders, “**Reflections on Constitution making in Chile, 2019-2023**”

311

PRESENTACIÓN

El Derecho Público continúa siendo un terreno fértil en el panorama nacional. A pesar de haber concluido, ya hace un tiempo, dos procesos constituyentes, son muchos los temas de análisis que, desde la academia o la experiencia constitucional vivida, pueden y deben ser valorados. Por ello, la presente edición del Anuario de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales —la número 13, para ser precisos— continúa siendo un espacio para reflexionar sobre los principales acontecimientos sociales, políticos y económicos que presentan una mirada *iuspublicista* en Chile.

El debate nacional, desde el ordenamiento jurídico y con la Constitución Política de 1980 vigente, debe enfrentar las problemáticas acuciantes de la sociedad chilena y ofrecer soluciones jurídicas a tono con sus necesidades actuales. De esta manera, este número reúne a académicas y académicos nacionales e internacionales, con el objetivo de contribuir a una reflexión sobre los retos que continúa dejando el texto constitucional, luego de dos intentos de redefinir sus bases y preceptos.

De este modo, la obra que se presenta se divide en cinco secciones que incorporan debates dogmáticos o jurisprudenciales desde el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo, el Derecho Ambiental y, por primera vez en las ediciones de este Anuario, el Derecho Tributario. Estos, a tono con la misión editorial de este proyecto, son redactados desde un lenguaje claro y sencillo para, ojalá, servir como una plataforma de divulgación y conocimientos para la ciudadanía y para la política pública.

La sección de Derecho Constitucional se abre con un trabajo en el que se conmemoran, críticamente, los 20 años de la importante reforma constitucional de 2005. Enseguida, se incluyen trabajos que estudian temas relativos al rol de la Fuerzas Armadas en el control del orden público o la responsabilidad del Estado por la actuación de las policías. Asimismo, se ofrecen análisis jurisprudenciales asociados a la Ley Integral contra la violencia o la llamada “Ley Corta de Isapres”, esta última con una reflexión sobre la interacción entre los poderes en el campo legislativo entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional. Por último,

una mirada nacional y comparada a los problemas de independencia e imparcialidad que presenta el Poder Judicial de Chile.

Como parte de las contribuciones en temas de Derecho Administrativo, sus autores escriben sobre la potestad sancionadora en el Servicio Nacional del Consumidor, la contratación pública a la luz de la reforma de la Ley de Compras Públicas y la línea jurisprudencial que concede acceso a remedios de alto costo tras la interposición de acciones de protección.

Desde la sección de Derecho Ambiental se ofrecen textos que analizan las consecuencias que la Ley de Delitos Económicos desencadena con la modificación de ilícitos que protegen el medio ambiente como bien jurídico. Igualmente, los principales desafíos que afronta la reciente implementación de la Ley N° 21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y una mirada jurisprudencial a casos de actualidad nacional en materia ambiental.

En la sección de Derecho Tributario —como hemos dicho, esta es la primera edición del Anuario en la que hemos incluido una sección destinada, específicamente, al análisis tributario constitucional—, se reúnen autores y autoras para debatir sobre líneas jurisprudenciales que interpretan sobre el cobro de los tributos, las disfunciones en la práctica administrativa del Servicio de Impuestos Internos y los efectos del litio en la tributación minera. Por otro lado, se conversa sobre un estudio nacional y comparado sobre los incentivos tributarios en la investigación y desarrollo, otorgado por la Ley 20.241 de 2008.

Por último, en la sección reservada para la Cátedra de Derecho Constitucional, Jorge Huneeus Zegers, contamos con la contribución de la abogada y académica australiana Cheryl Saunders, expresidenta de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional y profesora emérita de la Universidad de Melbourne. La profesora Saunders nos ofrece un interesante trabajo en el que reflexiona sobre las experiencias que dejan los dos procesos constitucionales vividos en el país, las que sitúa —incluso extrayendo lecciones— en la experiencia global de creación constitucional.

Como en todas sus ediciones pasadas, este Anuario no sería posible sin la colaboración de su comité editorial, cuyos integrantes sugieren temas a tratar, así como posibles autores y autoras. Estas últimas, a su turno, son en quienes descansa esta edición. Ellos y ellas ofrecen gentilmente sus trabajos y reflexiones, las que hacen posible, año a año, un nuevo número. La dirección del Anuario de Derecho Público y la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales les transmiten su agradecimiento por acceder a la invitación y formar parte de este proyecto.

Además, como es tradición en esta publicación, la autoría de los artículos que se ofrecen para la lectura responde a la intención de cuidar una adecuada equidad de género.

Por último, la edición de estilo de este número estuvo a cargo de Lorena Sánchez García, quien con su agudeza y celeridad hizo posible que esta versión viera la luz mucho antes de lo previsto.

Sin más, nos complace invitarles a la lectura de sus diversos textos y a su reflexión, ya que los mismos se presentan con la finalidad de contribuir a la formación, a la cultura jurídica y a la discusión pública en el derecho público nacional.

Domingo Lovera

Reynaldo Lam

Directores del Anuario de Derecho Público

Santiago, septiembre de 2025.

DERECHO ADMINISTRATIVO

CRÓNICA DE UN LEÓN SIN DIENTES. LAS PARADOJAS DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN LA TRAYECTORIA DEL SERVICIO NACIONAL DEL CONSUMIDOR

Vicente Bustos Sánchez¹

Sebastián Winter Del Bosco²

¿[Q]ué es lo que necesitan los grandes para explotar a los pequeños, los fuertes a los débiles, los empresarios a los obreros, los hacendados a los inquilinos, los ricos a los pobres? Sólo una cosa: libertad, y nada más que libertad, o sea la garantía de que el Estado no intervendrá en la lucha por la existencia para alterar el resultado final en favor de los desvalidos. Eso es lo que el libre cambio da a los burgueses.³

Resumen

El artículo busca abordar y complementar la discusión sobre la potestad sancionadora del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) en clave histórica y crítica. Para comprender las coordenadas de los debates contemporáneos, se vuelve ineludible atender al contexto específico en que surge su primer antecesor: el Comisariato General de Subsistencias y Precios, así como también cómo dicha institucionalidad fue severamente transformada durante la dictadura militar acorde a sus postulados ideológicos. Sin embargo, a seis años de la sentencia del Tribunal Constitucional que transformó al SERNAC en un “león sin dientes”, el ingreso del gobierno del presidente Gabriel Boric de un proyecto de ley para entregar atribuciones sancionatorias acotadas a dicho órgano ha traído un resurgimiento de argumentos sobre su inconstitucionalidad que no se condicen con la sofisticación y generalidad de las sanciones administrativas en la institucionalidad chilena. Repensar críticamente el encuadre del derecho administrativo sancionador permite

1 Abogado de la Universidad de Chile. Investigador adjunto del Centro de Regulación y Competencia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Correo electrónico: vicentebustoss@gmail.com.

2 Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: winter.sebastian@gmail.com.

3 Letelier, Valentín, “Los pobres”, en *Anales de la Universidad de Chile*, N° 105, (Imprenta y Litografía Universo), 1957, p. 143.

advertir las paradojas del debate, e invita a reorientar los esfuerzos argumentativos en la justificación de las atribuciones sancionatorias en torno a las profundas asimetrías de poder existentes en las relaciones entre consumidores y proveedores.

1. Introducción

Durante las últimas décadas, la institucionalidad chilena ha atravesado transformaciones en distintos niveles, impactando en sectores tales como la regulación ambiental, del mercado de valores y bancario, educacional e inclusive en seguridad. Tales reformas han consolidado un nuevo ecosistema institucional, integrado por Superintendencias, Comisiones y Agencias, sobre las cuales se ha suscitado un debate en torno a las potestades conferidas a estas y la capacidad efectiva de dar cumplimiento a los objetivos que los instituyen.

En cada una de estas transformaciones institucionales, la atribución de potestades sancionadoras no ha pasado desapercibida, en atención a los estándares dispuestos en el diseño legal correspondiente. Lo anterior, considerando un telón de fondo donde, mientras hay posiciones dogmáticas que enfatizan las garantías de los administrados, otros se focalizan en la capacidad de tales diseños de asegurar la finalidad pública que las sustentan.⁴

El reciente año 2024 da cuenta de la sofisticación en la regulación de sectores, con un reconocimiento explícito a los respectivos órganos reguladores para imponer sanciones administrativas. Así, por ejemplo, en materia de ciberseguridad⁵ y en protección de datos personales.⁶ Por otro lado, en el mismo período se ha deliberado en el Congreso sobre la incipiente regulación de la inteligencia artificial, la modernización de la institucionalidad ambiental, y, finalmente, en torno a la protección de los consumidores.

Sobre este último, en septiembre de 2023 —y discutido el 2024 con mayor profundidad— se ingresó el mensaje presidencial que “[m]ejora la protección de los derechos de las personas consumidoras en el ámbito de sus intereses individuales

4 Cordero Vega, Luis, “El derecho administrativo sancionador y los sectores de referencia en el sistema institucional chileno”, en *Ius et Praxis*, N° 26, 2020, p. 241.

5 Ley N° 21.663, atribuyendo potestad sancionatoria a la Agencia Nacional de Ciberseguridad (art. 11, literal o).

6 Ley N° 21.719, modificando la ley N° 19.628, atribuyendo potestad sancionatoria a la Agencia Nacional de Datos Personales (art. 30 bis, literal e).

fortaleciendo al Servicio Nacional del Consumidor, y establece otras modificaciones que indica”⁷ Entre otras medidas, una de las más relevantes es el otorgamiento de potestades sancionadoras acotadas a dicho órgano administrativo.

Resulta llamativo que, mientras en todas las discusiones legislativas antes enunciadas se han discutido los pormenores del diseño sancionatorio, únicamente respecto del Servicio Nacional del Consumidor se presenta un tajante rechazo de entrada a la posibilidad de que dicho órgano ejerza tales funciones. Nuestra inquietud se concentrará en analizar esta resistencia, indagando en los antecedentes históricos que permiten rastrear sus orígenes y posibles razones en la actualidad.

A la fecha, y con la tramitación del proyecto de ley antes citado, existe nutrida doctrina que ha reaccionado a los inconvenientes de dicha oposición.⁸ Con el presente artículo, buscamos complementar tales miradas. Si bien encontramos importantes diferencias entre el SERNAC y su primer antecesor, el Comisariato General de Subsistencias y Precios, hay elementos de contexto que dan cuenta de un hilo conductor en los debates aparejados en torno a la capacidad estatal para para el adecuado cumplimiento del interés público.

El debate pasado y presente sobre la reforma al SERNAC se encuentra estrechamente vinculado a la relación asimétrica entre consumidores y empresas. Sin ir más lejos, en una reciente encuesta elaborada por el mismo servicio, se advierte que “un 89% de las personas ha experimentado alguna mala práctica por parte de una empresa”, presentándose problemas relativos a los incumplimientos de las condiciones bajo las cuales se contrataron productos o servicios, dificultades en el servicio post venta, y/o problemas con reembolsos o restituciones de productos o servicios adquiridos.⁹ Ello ha devenido en una frustración de la ciudadanía, la que —en el marco de la crisis de legitimación de las instituciones—¹⁰ invita a reflexionar sobre las razones de este fenómeno, y las insuficiencias del Estado.

Considerando como eje articulador la evolución histórica del SERNAC, el objetivo del presente artículo es revisar en perspectiva crítica el cuestionamiento

7 Boletín N° 16271-03, “Mejora la protección de los derechos de las personas consumidoras en el ámbito de sus intereses individuales fortaleciendo al Servicio Nacional del Consumidor, y establece otras modificaciones que indica”, 2003.

8 Destacamos Soto Delgado, Pablo y Guiloff, Matías, “La voz de los ochenta. El tribunal constitucional contra el derecho administrativo”, en Anuario de Derecho Público, (Universidad Diego Portales), 2018, pp. 392-430.

9 [Sernac.cl](https://www.sernac.cl), Según Consulta SERNAC, un 89% de las personas ha experimentado alguna mala práctica por parte de una empresa, 25 de septiembre de 2024.

10 Por todos, Wilenmann, Javier, “La crisis institucional chilena y la ajenidad del derecho”, en Latin American Legal Studies, vol. 10, N° 2, (Universidad Adolfo Ibáñez, Facultad de Derecho), 2022, pp. 231-279.

al ejercicio de las potestades sancionadoras por este órgano. Este ejercicio se realizará en torno a tres dimensiones: (i) los orígenes del SERNAC en el Comisariato General de Subsistencia y Precios; (ii) sus mutaciones durante el período de la dictadura militar en conexión con la doctrina afín; y (iii) una revisión de las contradicciones en los recientes debates sobre la atribución de potestades sancionadoras del SERNAC.

2. Los orígenes del SERNAC: El Comisariato General de Subsistencias y Precios

2.1 Antecedentes históricos

El Servicio Nacional del Consumidor encuentra su procedencia original en el Comisariato General de Subsistencias y Precios (el Comisariato), que fue uno de los primeros organismos en la historia de nuestro país en velar por los derechos de los consumidores. El Comisariato surge con la explícita finalidad política y económica de enfrentar la baja calidad de los productos, la escasez de estos y la especulación que había en torno a sus precios. Para cumplir con dichos objetivos el Comisariato fue dotado con una intensa potestad sancionadora, que buscaba que la regulación efectivamente pudiese ser cumplida.

Como primeros antecedentes, la regulación del consumo en tierras chilenas comenzó durante la época de la Colonia, cuando la Corona Española asignó a los inspectores coloniales conocidos como “fieles ejecutores” la misión de fiscalizar el precio y calidad de los productos que se vendían en todo el imperio español. En concreto esto significaba revisar que los establecimientos comerciales lo hicieran a precios fijos y utilizando balanzas no adulteradas.¹¹

Cuando Chile se independizó, la regulación económica se mantuvo. Un ejemplo de esto consistió en que, en 1824, el Congreso aprobó una fijación máxima para los precios de pan y carne por un plazo de dos años.¹² Unos años más tarde, la Constitución de 1833 les entregó a los gobiernos municipales la obligación de garantizar la salud de sus habitantes. Finalmente, en 1891 la Ley de Municipalidades otorgó a tales instituciones amplias facultades para la regulación de los artículos de primera necesidad, incluida la determinación de estos. Sin embargo,

11 Torres, Guillermo, *El Comisariato General de Subsistencias y Precios de la República*, (Memoria para optar al grado de Licenciado en las Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile), 1947, p. 13.

12 Ley S/N. Reglamento de Abastos, 15 de enero de 1824.

las municipalidades fueron desbordadas, entre otras razones, por la falta de recursos para la cantidad de denuncias por el encarecimiento de los precios y la especulación.¹³

Esta situación dejaría dos aprendizajes: por un lado, la necesidad de un “soporte estatal más complejo que la sola legislación”, así como también el fracaso de un liberalismo ortodoxo promovido en décadas precedentes. En definitiva, quienes propugnaban por una mayor intervención “no contaban con una estructura estatal para incidir efectivamente en el control de los precios”.¹⁴

Durante los tiempos de la creación del Comisariato, Chile atravesaba una época de gran convulsión social, con problemas que se habían venido agudizando desde finales del siglo XIX. La cuestión social impactaba profundamente al país, afectando especialmente a las clases trabajadoras, compuestas por campesinos, mineros, salitreros, artesanos y obreros industriales, quienes enfrentaban condiciones de vida cada vez más precarias.

La presión sobre estos grupos era abrumadora, agravada por problemas económicos, sanitarios y de salud que hacían insoportable su existencia. Ni la clase dirigente ni el sistema político de la época lograron encontrar soluciones efectivas para aliviar estos padecimientos, lo que contribuyó a un clima de creciente malestar y tensión social.¹⁵

El declive en las ventas de las exportaciones de salitre nacional, causado por la aparición del nitrato de sodio sintético, provocó un masivo despido de mineros en el norte del país. Ante la falta de oportunidades, miles de ellos se vieron obligados a migrar hacia Santiago en busca de trabajo. A esta crítica situación se le sumó el grave problema de la inflación, que provocó un alza desmedida de los precios. La caída en el valor del salitre y del cobre, principales productos de exportación, junto con la emisión indiscriminada de dinero, generaron un escenario de descontrol inflacionario. Este fenómeno erosionó drásticamente el poder adquisitivo de la población, afectando a todos los chilenos, pero golpeando con mayor fuerza a los sectores más vulnerables, quienes vieron agravadas sus ya precarias condiciones de vida.

Ante dicha situación se hizo necesario que el Estado interviniera de manera urgente para controlar la situación de escasez y precariedad de la clase trabajadora.

13 Henríquez, Rodrigo, “Estado Sólido”, *Políticas y politización en la construcción estatal Chile 1920-1950*. (Ediciones UC), 2014, p. 209.

14 Henríquez, Rodrigo, op. cit., p. 210.

15 Vial Correa, Gonzalo, *Historia de Chile (1891-1973). La sociedad chilena en el cambio de siglo (1891-1920)*, vol I, t. 2, (Editorial Santillana), 1981, p. 496.

El Comisariato General de Subsistencias y Precios fue creado mediante el decreto Ley N° 520 (DL 520), publicado en el *Diario Oficial* el 31 de agosto de 1932, durante la llamada “República Socialista”, que impulsó “la intervención estatal de la economía, el combate a la especulación y la usura, el establecimiento de campos vedados para el lucro (como la seguridad social), y la creación de una institucionalidad estatal para avanzar en la solución de los problemas del mundo del trabajo y de los pequeños productores y comerciantes”.¹⁶

En este contexto, a través de este órgano, se buscaba una herramienta eficaz de solución de la situación que vivían los chilenos en su situación diaria y que no había podido ser resuelta. Para ello, el objeto del Comisariato, establecido en su artículo 2, sería el de asegurar a los habitantes de la República las más convenientes condiciones económicas de vida.

Para cumplir con dicha finalidad se entregaría a esta institución el ejercicio de potestades de diversa índole, entre las cuales destacaba la adquisición y el control de la calidad y precio de los artículos de primera necesidad y de uso o consumo habitual, así como también —en lo que nos interesa— la posibilidad de imponer multas, comiso e inclusive la clausura de establecimientos.

Para dilucidar el ejercicio de tales potestades es importante atender a la estructura del Comisariato, compuesta por un Comisario General a la cabeza, designado por el Presidente de la República y por Comisarios Departamentales que funcionarán en las capitales de cada departamento. Ahora bien, el DL 520 establecía amplias facultades, tanto para el Comisario General como para los Departamentales, a fin de llevar adelante sus funciones.

Las atribuciones sancionadoras fueron elementos principales a la hora de concebir el DL 520, conforme a que las leyes anteriores habían sido ineficaces en combatir la mala calidad de los productos y la especulación de los precios. Así el diario *La Nación* titulaba “[n]o dió la Ley 5125 atribuciones adecuadas a los organismos del Control de Precios, que les permitiera vencer las dificultades que les suscita el comercio especulador, rebelde a las iniciativas del Estado. Y no estableció tampoco un régimen de sanciones enérgicas, como requiere una ley que sanciona los delitos que se cometen con el hambre del pueblo”.¹⁷

16 Palma, Eric, “El Estado Socialista según la legislación irregular de Carlos Dávila (Junio-Septiembre de 1932)”, en Estudios Constitucionales, N° 15, (Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca), 2017, p. 400.

17 *Diario La Nación*, Control efectivo tendrá el Comisariato General de Precios y Subsistencias, 29 de agosto de 1932, página 1.

2.2 Las facultades del Comisariato

Para cumplir con su objetivo, el DL 520 le otorgó distintas facultades a sus dos principales organismos, el Comisario General y los Comisariatos Departamentales.

A. Comisario General

El Comisario General era el jefe de servicio de la institución y el representante legal de esta. Era además quien se encontraba a cargo del funcionamiento del Comisariato a nivel nacional teniendo especial coordinación con el presidente. En ese sentido, recibió amplias facultades para poner en funcionamiento a la institución.

Las facultades principales del Comisario General se encontraban establecidas en el Título III de del DL 520, donde se le otorgaba control sobre la producción, manufactura, importación, exportación, distribución y transporte de los artículos que hubiesen sido declarados como de primera necesidad o de consumo habitual por el presidente.

Una de sus atribuciones principales correspondía a la dictación de normas para el control de precios. En ese sentido, se facultaba al Comisario para dictar las normas sobre fijación de precios máximos de venta al consumidor de los artículos de primera necesidad, para que los Comisarios Departamentales las aplicasen. También era el encargado de dictar normas para la determinación de los precios de los artículos que se estimen de uso o consumo habitual.

Asimismo, se le entregaron plenas facultades para controlar la calidad de los productos comerciales. Esto se expresó en la prerrogativa de poder dictar instrucciones sobre el control de la calidad de los productos que se ponían a la venta, así como la exactitud en sus pesos y medidas para que los Comisariatos Departamentales las implementasen. En ese aspecto es el propio Comisariato el que va a poder fijar administrativamente cuál debe ser la calidad de los artículos que se comerciaban en Chile en ese momento. Dicha facultad fue entregada especialmente por la venta de alimentos en mal estado que hacían algunos productores, lo cual empeoraba la situación de la clase obrera.

Además, el Comisario General contaba con la facultad de resolver, sin posibilidad de recurso, los reclamos interpuestos contra las resoluciones de los Comisarios Departamentales. Al Comisariato se le entregaron igualmente facultades sancionadoras, permitiéndole sancionar con multa o comiso el expendio de artículos adulterados o nocivos para la salud, así como también decretar la clausura de los establecimientos comerciales o industriales que desobedecieran las órdenes de los

Comisariatos. Dicha sanción incluso iría más lejos, ya que en caso de incumplirse se autorizaba al Comisario General para expropiar el establecimiento, empresa o explotación del productor rebelde, todo sin perjuicio de las demás sanciones que establece el referido cuerpo legal.

Sin embargo, quizás la atribución más relevante y controvertida fue la establecida en el artículo 6° del DL 520, que permitía al presidente, a propuesta del Comisario General, obligar a los productores a fabricar artículos de primera necesidad en las cantidades y calidades determinadas por la autoridad. En caso de incumplimiento, el Comisario General estaba facultado para expropiar los establecimientos de los productores que no acataran esta obligación. Esta medida, aunque orientada a garantizar el abastecimiento de bienes esenciales, generó tensiones y conflictos durante su aplicación.

B. Comisarios Departamentales

Los Comisarios Departamentales fueron establecidos como direcciones territoriales subordinadas al Comisario General, con el objetivo de implementar políticas y directrices en materia de control de precios, fiscalización de comercios y regulación de productos esenciales de este último. Entre sus funciones principales destacaron la fijación de precios máximos, la fiscalización del cumplimiento de estos precios en artículos de primera necesidad, y el requisamiento de productos acaparados o esenciales para su comercialización en representación de los propietarios.

Uno de los aspectos más relevantes de su rol era el ejercicio de la potestad sancionadora, que les confería amplias facultades para imponer sanciones administrativas. Estas incluían multas, decomisos y otras medidas en casos de venta de productos con engaño en la calidad, peso o medida, así como en situaciones de expendio de artículos adulterados o en condiciones perjudiciales para la salud. Estas sanciones se aplicaban sin perjuicio de las penas establecidas en el Código Penal, reforzando su autoridad y capacidad de intervención.

Además, para garantizar el cumplimiento de sus resoluciones y facilitar sus actuaciones, los Comisariatos Departamentales tenían la facultad de solicitar el apoyo de la fuerza pública, lo que les permitía actuar con mayor eficacia en el ejercicio de sus funciones.

En resumen, los Comisarios Departamentales fueron figuras clave en la regulación y control de mercados, dotados de amplias potestades sancionadoras y facultades de autotutela para garantizar el cumplimiento de las normas establecidas, proteger a los consumidores y asegurar el abastecimiento de productos esenciales.

2.3 El uso de esas facultades por parte del Comisariato

Si bien el Comisariato fue creado durante la República Socialista, en 1932, y en sus orígenes tenía fuertes inclinaciones hacia las reivindicaciones obreras, sus atribuciones fueron utilizadas por todos los grupos políticos que alcanzaron la Presidencia de la República durante esa época.¹⁸ El uso de estas facultades traería grandes fricciones durante el gobierno en la Unidad Popular.

Una de las facultades más utilizadas por el Comisariato fue la del control de precios, la cual buscaba enfrentar el alza del costo de la vida, permitiendo así, al menos momentáneamente, mantener los precios para que los obreros pudieran acceder al consumo de dichos bienes. El inicio de la Segunda Guerra Mundial implicó un aumento de precios generalizado, por lo que el Comisariato accionó para controlar los precios del pan, la harina, la leche, el aceite, el té, el azúcar y la yerba mate. Además de diversos materiales industriales.¹⁹ Un ejemplo de esto es que entre los meses de marzo y mayo de 1943, el Comisariato se encargó de sancionar más de 300 transgresiones a los precios fijados, en Santiago y en otras ciudades del país.²⁰ En Santiago, un comerciante que fue encontrado culpable de subir el precio de manera especulativa, se le aplicó una multa equivalente a las ganancias irregulares que obtuvo.²¹ En Temuco, se sancionó a seis comerciantes por incumplir de manera reiterada la fijación de precios, así como señalar el lugar de origen de los productos, las sanciones fueron la clausura de los locales hasta un máximo 31 días.²²

Con el paso del tiempo, el Comisariato adquirió nuevas nomenclaturas. Así, en el segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo el Comisariato fue reemplazado por la Superintendencia de Abastecimientos y Precios, en 1953.²³ Luego, en 1960, este organismo sería reemplazado por la Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO),²⁴ manteniendo el control de precios y la imposición de sanciones.²⁵

18 Henríquez, Rodrigo, op. cit., p. 234.

19 Rojas, Jorge, “El ‘escándalo del aceite’, la degradación moral y la guerra al comunismo en los inicios de la Guerra Fría. Chile, 1946-1947”, en *Revista Tiempo Histórico*, N° 15, (Universidad Academia de Humanismo Cristiano), 2017, p. 70.

20 Frens-String, Joshua, “Vigilar, producir, distribuir: La batalla de Chile contra la inflación y la escasez, 1932-1973”, en *Historia Crítica*, N° 87, (Departamento de Historia, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes Colombia), 2023, pp. 53-75.

21 Decreto N° 561, de 26 de marzo de 1943, del Comisariato General de Subsistencias y Precios, Departamento de Fiscalía. Cita recogida en Frens-String, Joshua, op. cit., p. 62.

22 Decreto N° 507, de 20 de marzo de 1943, del Comisariato General de Subsistencias y Precios, Departamento de Fiscalía. Cita recogida en Frens-String, Joshua, op. cit., p. 62.

23 Decreto supremo N° 1262, de 1953, del Ministerio de Economía y Comercio, que fija el texto refundido de la Ley de organización (sic) y atribuciones de la Superintendencia de Abastecimientos y Precios.

24 Decreto con fuerza de ley N° 242, de 1960, del Ministerio de Hacienda, que aprueba Ley Orgánica (sic) de la Dirección de Industria y Comercio.

25 “Los cambios de nombre (...) demuestran que a pesar de las diferencias doctrinarias sobre el papel de la intervención estatal en la fijación de precios, la necesidad de contar con un organismo ‘mediador’ entre

3. Las transformaciones del Estado administrativo durante la dictadura militar

3.1 El contexto de la Unidad Popular y la reacción oligárquica

El devenir de la DIRINCO se encontrará marcado por los enfrentamientos políticos de la década de 1970. En este contexto, el proyecto político y económico de la dictadura militar —que tendrá repercusiones directas en el futuro de esta institucionalidad— es una reacción a los sucesos del siglo XX, y particularmente al gobierno de la Unidad Popular.

La Unidad Popular asumió el gobierno el 3 de noviembre de 1970, bajo la promesa de hacer reformas estructurales en la sociedad. En ese sentido, el área económica fue de vital importancia, donde el derecho de propiedad, la inflación y el acceso a alimentos jugarían un rol esencial tanto en el programa de gobierno como en la ejecución de este.

El programa de gobierno impulsado estableció una política orientada a consolidar un área de propiedad social, integrada tanto por las empresas ya propiedad del Estado como por aquellas sujetas a expropiación. La primera fase de esta estrategia estaba planeada para la nacionalización de los recursos estratégicos —principalmente la gran minería del cobre, hierro, salitre y otros minerales—, hasta entonces controlados por la empresa privada.²⁶

Asimismo, el programa incluyó sectores considerados vitales para el desarrollo nacional, como la generación y distribución de energía eléctrica, los transportes (ferroviario, aéreo y marítimo), las telecomunicaciones, la industria petrolera (incluyendo producción, refinación y distribución de derivados como el gas licuado), además de sectores industriales clave (siderurgia, cemento, petroquímica, celulosa y papel).

Ante la falta de una mayoría parlamentaria que habilitara al gobierno para implementar dichas reformas mediante cambios legislativos, se encomendó al jurista Eduardo Novoa Monreal el análisis del marco jurídico vigente. El objetivo consistía en identificar caminos legales dentro del ordenamiento nacional que permitieran operacionalizar las propuestas programáticas del gobierno sin requerir aprobación legislativa. Su estudio reveló la existencia dispersión normativa, así como una gran cantidad de preceptos que no habían sido derogados y

el mercado y el Estado mantuvo en funcionamiento organismos con las prerrogativas para controlar los precios". Henríquez, Rodrigo, op. cit., p. 234.

26 Programa básico de gobierno de la Unidad Popular, 1969, pp. 19 y ss.

que simplemente habían quedado en desuso. En otras palabras: “se trata[ba] de disposiciones olvidadas pero vigentes”.²⁷

Con esta estrategia legal, las facultades del Comisariato, inicialmente establecidas en el DL 520 y posteriormente traspasadas a la DIRINCO,²⁸ adquirieron una inusitada vigencia y comenzaron a ser aplicadas sistemáticamente por el gobierno para implementar su programa. En este contexto, cobran especial relevancia tres disposiciones clave: el artículo 5°, que autorizaba al presidente a expropiar establecimientos industriales, comerciales y agrícolas que se mantuvieran inactivos; el artículo 6°, que permitía expropiar aquellos que se negaran a producir artículos de primera necesidad; y el artículo 12 del Reglamento del DL 520,²⁹ que facultaba la requisición en casos de huelga o cierre de establecimientos dedicados al comercio de bienes esenciales o de consumo habitual.

Así, a medida que el periodo de gobierno avanzó, el uso de estas facultades comenzó a hacerse más común: “[e]n efecto, durante el año 1970 encontramos sólo un decreto requisitorio, el año 1971 ya son sesenta, para subir a ciento trece durante 1972 y alcanzar doscientos diecinueve entre enero y el 11 de septiembre de 1973”.³⁰

Esta situación despertó una intensa oposición por parte de los sectores contrarios al gobierno. La controversia en torno al uso del DL 520 adquirió tal relevancia que, cuando la dictadura militar tomó el control del país en septiembre de 1973, una de sus primeras medidas fue revisar las vías de intervención del Estado en la economía.

3.2 La proyección institucional y dogmática del temor al totalitarismo estatal

Mientras la dictadura militar en sus primeros años ejerció toda la fuerza del aparato estatal para reprimir activamente a sus opositores políticos y, sin perjuicio de

27 Novoa, Eduardo, *Los Resquicios Legales*, (BAT Ediciones), 1992, p. 74.

28 El decreto supremo N° 1262, de 1953, del Ministerio de Economía y Comercio, concentró en la Superintendencia de Abastecimientos y Precios todas las facultades originalmente establecidas en el DL 520. Posteriormente, el decreto con fuerza de ley N° 242 de 1960 —que creó la DIRINCO— designó a este nuevo organismo como sucesor legal de la Superintendencia, transfiriendo tanto sus atribuciones ordinarias como aquellas derivadas específicamente del DL 520, incluyendo las facultades de intervención en materia de abastecimiento y control de precios.

29 Decreto Supremo N° 338, de 1945, del Ministerio de Economía y Comercio, que aprueba el reglamento del decreto ley N° 520, de 1932, que crea (sic) el Comisariato General de Subsistencias y Precios.

30 Brahm, Enrique, “La pervisión de la cultura jurídica chilena durante el Gobierno de la Unidad Popular. ‘Resquicios legales’ y derecho propiedad”, en *Revista Chilena de Historia del Derecho*, N° 18, (Facultad de Derecho Universidad de Chile) 1999, p. 338.

las medidas inmediatas adoptadas en materias económicas, a partir de la década de 1980 impulsó las reformas legales para imponer un nuevo modelo político, administrativo y económico. Para ello, recurrió a economistas y juristas que validaron una visión subsidiaria del Estado, con potestades más limitadas y subordinado a la primacía de la iniciativa privada.

Uno de los principales juristas vinculados a la dictadura corresponde al profesor de derecho administrativo Eduardo Soto Kloss. En su obra, es posible advertir ya en 1972 una posición crítica sobre la legalidad de las “requisaciones de industrias”.³¹ Ahora bien, el autor adoptará como punto de partida una crítica al “estatismo”, desarrollado a partir de la década de 1920 hasta 1973, que “olvida y menosprecia al ser humano, y sus derechos y libertades, y pervierte la idea misma de Derecho” y que “constituye un verdadero abuso del poder que el Estado posee para otros fines”.³² Ante ello, propone un derecho público “centrado en la ‘persona’, en su primacía esencial (ontológica y teleológica) y en su consecuencia, que es la ‘servicialidad del Estado’”,³³ lo que deviene en el Estado subsidiario.

A partir de una revisión de su literatura, Pablo Soto Delgado realizará una reconstrucción del argumento de primacía de la persona humana, conforme el cual sería posible advertir un temor a un “totalitarismo administrativo”, que operaría “cuando la Administración afecta la propiedad o interviene en la actividad económica, en ambos casos, cuando excede unos estrechos límites”.³⁴ Precisamente, en esos límites se encontraría en entredicho la legitimidad de la potestad sancionadora de los órganos de la Administración.

El año 1979, Soto Kloss se interrogará “¿será tan verdadero el que la Administración pueda sancionar, e imponer castigo a los ciudadanos?”.³⁵ Aún durante la vigencia de la Constitución de 1925, advertirá que “[si] se trata de una sanción, nadie puede ser sancionado sin ser oído (sic) (...) nadie puede ser sancionado en un debido proceso si este no comporta un juez (es decir, un tercero independiente

31 Soto Kloss, Eduardo, “Sobre la legalidad de las ‘requisaciones de industrias’” en *Revista de Derecho Público*, N° 13, (Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Público), 1972, pp. 61-80.

32 Soto Kloss, Eduardo, *Derecho administrativo. Bases fundamentales*, (Editorial Jurídica de Chile), 2012, p. 24.

33 Soto Kloss, Eduardo, op. cit., p. 28.

34 Soto Delgado, Pablo, “El temor al despotismo y al totalitarismo en el derecho administrativo chileno: reconstrucción y crítica de una fobia a la Administración del Estado”, en *Revista de Derecho* (Valdivia), N° 36, (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile), 2023, pp. 187 y 188.

35 Soto Kloss, Eduardo, “El derecho administrativo penal. Notas para el estudio de la potestad sancionadora de la Administración”, en *Boletín de Investigaciones*, N° 44-45, (Facultad de Derecho, Universidad Católica de Chile), 1979, p. 95.

e imparcial): no hay tal debido proceso si quien sanciona es ‘una comisión especial’, o juez y parte en el mismo asunto”.³⁶

Sin perjuicio de aquello, y bajo la vigencia del texto constitucional de 1980, el autor sostendrá derechamente la inconstitucionalidad de la potestad administrativa sancionadora, retomando el argumento anterior,³⁷ y concluyendo: “[y] que es su mancha intrínseca, su mácula imborrable, ser juez y parte, de su propia causa”.³⁸

La revisión detallada de este autor busca ilustrar cómo, a la par del desarrollo del proyecto económico de la dictadura militar, se fue afianzando una doctrina afín, con argumentos cuyas repercusiones se mantienen hasta la actualidad, y sobre los cuales cabe situar las trayectorias institucionales en materia de derechos del consumidor.

3.3 De la DIRINCO al SERNAC: el cercenamiento de las facultades sancionadoras

Las propuestas doctrinales antes expuestas se desarrollaron a la par de un vertiginoso proceso de reformas institucionales al Estado chileno. Una de las áreas donde se expresó paulatinamente esta transformación fue la institucionalidad de protección de los consumidores. Para 1973, la hasta entonces vigente DIRINCO continuaba ejerciendo importantes facultades, entre ellas vinculadas a la intervención a la economía, así como también ejerciendo su potestad sancionadora.

Una novedad institucional que se presentó en la época, mediante la Ley N° 17.066, en 1969, fue la creación del “Tribunal de Comercio”, que conocerá de las reclamaciones en contra de los actos del Comisario General y de sus delegados, especialmente respecto de “las reclamaciones en contra de las sanciones —amonestación, multa, clausura o comiso”.³⁹

Si bien la inquietud se expresaba originalmente en el proyecto de ley ingresado al Congreso en un reclamo ante el Subsecretario de Economía, con posterioridad se argüiría en el Senado que dicha materia debía ser conocida por un tribunal ajeno a la administración, dado que “mientras no se creen los tribunales administrativos

36 Soto Kloss, Eduardo, op. cit., p. 101.

37 Soto Kloss, Eduardo, *Derecho administrativo. Temas fundamentales*, (AbeledoPerrot), 2012, p. 488.

38 Soto Kloss, Eduardo, “Otra vez sobre la potestad sancionadora de la Administración”, en Arancibia, Jaime y Alarcón, Pablo (eds.), *Sanciones administrativas. X Jornadas de Derecho Administrativo Asociación de Derecho Administrativo (ADA)*, 2014, pp. 40 y 41.

39 Sotomayor, Pablo, “Tribunales de comercio”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 5, (Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Derecho), 1978, p. 445.

el legislador debe crear estos tribunales especiales”.⁴⁰ De esta manera, y con una integración particular que incluía abogados designados por el Ministerio de Economía, el Consejo de Defensa del Estado y un representante de los comerciantes, respectivamente, se conocerá de las actuaciones de la DIRINCO, con dispares resultados en dicha sede durante el gobierno de la Unidad Popular.⁴¹

De esta manera, la dictadura se enfrentó a una institucionalidad que, con sus luces y sombras, había sido legitimada por diversos sectores políticos, marcada por i) un órgano administrativo con activas facultades en la intervención de los mercados; y ii) un tribunal especial para conocer de los reclamos ante las actuaciones de la DIRINCO.

Esta institucionalidad se verá sometida a un doble cuestionamiento. Desde una matriz iusnaturalista (con autores como Soto Kloss) y desde una perspectiva económica neoliberal, que aun con sus diferencias ideológicas,⁴² coinciden en la preeminencia de la iniciativa privada, y en el retroceso del estatismo del siglo XX chileno. En otras palabras, “Por sus bases ideológicas podemos afirmar que estos dos fundamentos (supremacía del mercado y la centralidad del individuo) configuran un Estado constreñido frente a las corporaciones privadas, sea por la inducción a la producción de una estatalidad en los términos del mercado o por la compulsión a su abstención y corrimiento”.⁴³

Sobre la crítica económica, es de interés destacar el diagnóstico ofrecido en “el Ladrillo”, que influirá en el programa de la dictadura militar. En el mismo, denunciaban un “estatismo creciente y asfixiante”, que intervenía “para manipular las variables económicas”, entre las cuales se contaba el control de precios.⁴⁴ En particular, se propondrá i) la libertad de precios en tanto se respeten niveles de competencia; ii) el control de precios acotado a los monopolios y oligopolios; y

40 Sotomayor, Pablo, op. cit., p. 443.

41 Una revisión de sus alcances durante la Unidad Popular en Sotomayor, Pablo, op. cit., pp. 449 y ss, y Faúndez, Julio, *Democratización, desarrollo y legalidad. Chile 1831-1973*, (Ediciones Universidad Diego Portales), 2011, pp. 247 y ss.

42 Viera, Christian, “Aproximaciones al sincretismo ideológico de la Constitución Chilena. Especial referencia al iusnaturalismo Escolástico y Neoliberalismo”, en *Revista de Derechos Fundamentales*, N.º 9, (Universidad de Viña del Mar, Escuela de Ciencias Jurídicas y Sociales), 2013, pp. 113-141.

43 Gaston Semería, Gonzalo, *La deconstrucción de las definiciones de Derecho Administrativo presentes en la manualística de la Facultad de Derecho de la UBA entre los años 1989-2019: En busca de fundamentos para la construcción de un derecho administrativo adecuado al modelo del Estado constitucional social y democrático de Derecho*, (Tesis de Maestría para optar al grado de Magister de la Universidad de Buenos Aires en Derecho Administrativo y Administración Pública), 2023, p. 124.

44 Centro de Estudios Públicos, “El Ladrillo”, *Bases de la política económica del gobierno militar chileno (S/I)*, 1992, p. 29.

iii) la necesidad de una ley antimonopolios para sancionar los acuerdos entre productores que disminuyan la competencia.⁴⁵

Si bien el interés de tales postulados se concentrará en la profundización de las normas de libre competencia, materializado en Decreto Ley N° 211, de 1973, este vuelco hacia la regulación de la competencia repercutirá en las potestades de la DIRINCO.

Así, en los primeros años de la dictadura militar se dicta el Decreto Ley N° 280, de 1974. El mismo, justifica en sus considerandos la importancia de mantener el control económico sobre determinados rubros de la producción⁴⁶ y el comercio de manera esencialmente transitoria y de sancionar a quienes busquen beneficio de la “anarquía económica”. Cobra especial interés la afirmación de que “el Supremo Gobierno está interesado en que sea el propio consumidor el que supervise el cumplimiento de las disposiciones del presente decreto ley”.

Para ello, se penalizará diversos ilícitos vinculados al cobro abusivo de precios, o bien, sin dar cumplimiento a los precios fijados por la autoridad competente, entre otros. Se advierte en las reglas procedimentales que la DIRINCO adoptará una labor eminentemente investigativa de los ilícitos penales, sin alterar en el papel aún sus potestades preexistentes.

No será sino hasta 1980 en que, mediante el Decreto Ley N° 3.477, será derogado el DL 520, estableciendo asimismo que las infracciones constatadas por funcionarios de la DIRINCO serán denunciadas al Juzgado de Policía local respectivo, delineando el procedimiento vigente a la actualidad. Este giro es crucial, por cuanto será la primera vez en la institucionalidad de los incipientes derechos del consumidor en que se retrocederá explícitamente en la potestad sancionadora del órgano, requiriendo el pronunciamiento ex ante de un tribunal para que pueda aplicarse siquiera una multa, y no ex post como ocurría hasta entonces. Este procedimiento se ratificará mediante la Ley N° 18.223, que derogará el procedimiento especial de reclamación ante el Tribunal de Comercio.

Finalmente, en febrero de 1990, *ad portas* del fin de la dictadura, se publicará en el *Diario Oficial* la Ley N° 18.959, que sustituirá la nomenclatura de la DIRINCO por el de Servicio Nacional del Consumidor. Será la Ley N° 19.946 (LPDC), en 1997, la que dará la fisonomía actual al SERNAC, y mantendrá la definición de

45 Centro de Estudios Públicos, op. cit., pp. 87-90.

46 La DIRINCO seguirá fijando precios durante la dictadura, como puede observarse respecto de productos como el pan, la harina y los fideos, excluyéndose paulatinamente, conforme el decreto supremo N° 522, de 15 de octubre de 1973, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, y sus posteriores modificaciones.

que el juez de policía local de la comuna respectiva será aquel competente para conocer de las infracciones a dicha normativa.

El recorrido histórico antes desarrollado da cuenta de los distintos énfasis en que cada período histórico se ha comprendido la intervención del Estado en la economía y, por tanto, en el conjunto de potestades que aquel puede ejercer a través de sus instituciones. Además, expresa cómo en particular se fueron suprimiendo “paulatinamente las facultades en materias investigativas, fiscalizadoras y sancionatorias que antes ejercía la DIRINCO”.⁴⁷

4. Las contradicciones en los debates contemporáneos del SERNAC

4.1 Las paradojas de la potestad sancionatoria contemporánea

En perspectiva histórica, y en la actualidad institucional chilena, la imposición de sanciones y otras medidas de gravamen por una autoridad administrativa es una realidad suficientemente asentada. Las controversias doctrinales y jurisprudenciales, empero, se han trasladado a los límites y alcances en el ejercicio de la potestad sancionadora.

El encuadre hegemónico que ha situado el debate en Chile se ha realizado en torno al grado de vinculación del orden penal, aplicando con matices las respectivas garantías penales.⁴⁸ Esta aproximación ha recibido críticas desde la doctrina,⁴⁹ que han sido recogidas paulatinamente por la jurisprudencia, llegando a afirmarse la “autonomía disciplinar del derecho administrativo sancionador”, respecto del derecho penal.⁵⁰

Sin embargo, es posible advertir que el análisis de las sanciones administrativas puede realizarse desde un encuadre alternativo⁵¹ y complementario. El presu-

47 Guerrero, José Luis, “Funciones y atribuciones del Servicio Nacional del Consumidor: avanzando hacia el origen”, en *Revista Justicia & Derecho*, vol. 3, N° 1, (Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Chile), 2020, p. 3.

48 Véase, por ejemplo, Cordero Quinzacara, Eduardo, “Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno”, en *Revista de Derecho (Valparaíso)*, No 42, (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), 2014, pp. 399-439.

49 Entre otros, Letelier, Raúl, “Garantías penales y sanciones administrativas”, en *Política criminal* 12, N° 24, (Centro de Estudios de Derecho Penal Universidad de Talca), 2017, pp. 622-89, y también puede seguirse en Por todos, Rojas, Christian, “La reconfiguración teórica de la potestad sancionadora de la Administración Pública: Del tradicional *ius puniendi* único estatal a la función responsiva”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N° 34, (Pontificia Universidad Católica de Chile. Facultad de Derecho), 2021, pp. 109 y ss.

50 Tribunal Constitucional, Rol 13.405-22, 09-05-2023, C° 8.

51 Con sus diferencias, recogemos el concepto de Fernández, Ángeles, y Guilloff, Matías, “La relevancia del encuadre para la articulación de transiciones legales”, en *Revista de Derecho (Valdivia)*, N° 35, (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile), 2022, pp. 125-144.

puesto de dicho estudio supone repensar la categoría de “derecho administrativo sancionador”, cuya misma formulación implica un estudio autónomo de las reglas de sanción, desvinculándose de las reglas de conducta que particularizan las necesidades regulatorias de cada sector.⁵²

La “interrelación conceptual” entre la norma de conducta y norma de sanción, empero, nos permite dar un paso más adelante, y problematizar el tratamiento diferenciado que se produce en torno a los objetivos políticos que sustentan las infracciones, así como también respecto de los sujetos susceptibles de imponerles sanciones administrativas en cada sector, y cómo ello se vincula con los estándares procedimentales en cada caso.

Esta reconstrucción permite explicar de mejor manera encuadres que ha propuesto la doctrina, por ejemplo, en materia de seguridad, aludiendo a fenómenos como la “burorepresión”,⁵³ que ha permitido diagnosticar críticamente diseños sancionatorios favorables al cumplimiento de la finalidad de política pública en directa relación con limitadas garantías a las personas susceptibles de sancionarse, como ocurre con las personas migrantes⁵⁴ o estudiantes secundarios.⁵⁵

También permite identificar el rol de las sanciones administrativas en los mercados, situándose como un instrumento regulatorio ineludible⁵⁶ dentro de un set de técnicas de intervención de los órganos reguladores, que contribuyen en su conjunto a “corregir las fallas de mercados”, “mantener y proteger el mercado donde opera bien, se deben hacer caer las barreras que impiden la existencia de un mercado y, como última ratio, se debe regular aquel mercado que presenta fallas”.⁵⁷ En definitiva, “es un mecanismo necesario para la operación misma del

52 Letelier, Raúl, “Sanciones administrativas regulatorias: tres premisas sobre su función”, en *Revista de Derecho Administrativo*, N° 32, (Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Derecho), 2020, pp. 72 y ss.

53 “[F]orma de utilización política de la sanción administrativa para prevenir o sofocar la protesta social y política”. Oliver, Pedro, “¿Qué es la burorepresión?”, en Oliver, Pedro (coord.), *Burorepresión. Sanción administrativa y control social*, (Bommarzo), 2013, p. 27.

54 Por todos, Brandariz, José Ángel, “La expulsión judicial en el sistema penal chileno: ¿Hacia un modelo de Crimmigration?”, en *Política criminal*, vol. 26, N° 13, (Universidad de Talca, Centro de Estudios de Derecho Penal), 2018, pp. 739-770.

55 Por todos, Brito, Sofía, “La extensión del paradigma de la seguridad ciudadana al ámbito escolar en Chile. El derecho administrativo del enemigo en la ley ‘Aula Segura’”, en *Derecho Penal y Criminología*, N° 5, (La Ley, Thomson Reuters), 2019, pp. 53-66.

56 La dimensión regulatoria del Estado permite enfrentar la supuesta narrativa a todo evento antiestatal del neoliberalismo, advirtiendo sus contradicciones y funcionalidad de Estado y del derecho a su sostenimiento. Al respecto, “[e]l neoliberalismo, aunque presume de una retórica anti-Estado, en la práctica no se opone al Estado de por sí, como lo demuestran los salvatajes bancarios de 2008, sino a un empleo particular de los fondos públicos”. Fisher, Mark, *Realismo Capitalista ¿No hay otra alternativa?*, (Caja Negra), 2016, p. 98.

57 Cordero Quinzacara, Eduardo, “Sanciones administrativas y mercados regulados”, en *Revista de Derecho* (Valdivia), N° 26, (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile), 2013, p. 142.

mercado y, como es conocido, constituye un pilar clave de la llamada ‘regulación económica’”, concluyendo que “[e]n cierto sentido, es una técnica social necesaria o, al menos, usual para el funcionamiento propio del capitalismo actual”.⁵⁸

Ahora bien, la potestad sancionadora enfrentará en todo caso en los sectores regulados elevados estándares para los posibles infractores, como ocurre en materia de mercados financieros o medioambiental, lo que contrasta nítidamente con los ejemplos donde los posibles infractores no se reflejan en empresas, sino más bien en personas individualizadas. Si bien se advierten casos particulares, propios de la fisonomía de la regulación de los sectores, en relación con el momento histórico en que cada uno de estos surgen, es posible advertir un claro tratamiento diferenciado según se trate de la materia a regular, y especialmente en torno a quienes serían los eventuales sancionados.

Así, el problema del encuadre con la categoría del derecho administrativo sancionador es que, aun cuando pueda presentar una utilidad el estudio comparado de los regímenes sancionatorios desanclados de sus sectores, opaca las finalidades políticas que justifican cada una de dichas regulaciones, naturalizando las diferentes realidades materiales que las subyacen.

Dicho de otra manera, la decisión de i) si una infracción la determina y sanciona directamente un órgano administrativo o aquel debe recurrir a un juez para que así lo declare; ii) si existe un tribunal especial⁵⁹ para conocer de tales infracciones o se debe recurrir a un juez ordinario o un juez de policía local; iii) determinar qué procedimiento aplicable y cómo se balancea la eficacia de la sanción y la definición de las garantías procedimentales, entre otras, no son decisiones políticamente neutrales, y estimamos que dependen del consenso político y de las posiciones e intereses que se buscan proteger para justificar la intervención estatal, que puede variar sustancialmente en las áreas por regular.

Los costos de transacción se repartirán en la facilidad para imponer la sanción, o bien para reclamar posteriormente de ella, y la individualización de los posibles infractores (y las diferencias materiales entre ellos) permite advertir elevados estándares para algunos, en desmedro de otros. Finalmente, esta circunstancia cobra especial relevancia cuando, en la determinación de los afectados por una

58 Actualidadjuridica.doe.cl, Flavio Quezada: Una crítica al llamado derecho administrativo sancionador del Tribunal Constitucional chileno (i), 17 de marzo de 2021.

59 No resulta sorpresivo que los Tribunales Administrativos Especiales en Chile cumplan rol de contrapeso específico en áreas de especial interés para sectores económicos, tal como ocurre en materia ambiental, tributaria, de libre competencia, entre otros, dificultando el acceso a la justicia en algunos casos. Costa, Ezio, “Los Tribunales Administrativos especiales en Chile”, en *Revista de Derecho (Valdivia)*, N° 27, (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile), 2014, pp. 151-167.

infracción, ello puede impactar directamente en terceros, que puede ejemplificarse en usuarios, consumidores o trabajadores.

Sobre esto último, el encuadre hegemónico no ha permitido tematizar suficientemente la relevancia de las sanciones administrativas respecto de las asimetrías de poder. Esto, en un contexto donde “el Leviatán no se encuentra en este caso en el Estado poderoso, que interviene en todo, sino que principalmente en un poder privado frente a cuyos abusos y decisiones discrecionales el ciudadano carece de medios para defenderse”.⁶⁰ Al respecto

la legislación del derecho administrativo sancionatorio económico tiene muchas veces como objetivo contribuir a moderar la desigualdad fáctica que existe entre las personas comunes y las personas (naturales o jurídicas) que mediante diversos recursos (económicos o de otra índole) adquieren poder con el cual pueden eventualmente abusar de las primeras.⁶¹

La peculiaridad que presentan estos casos es la íntima relación entre la eficacia de las reglas de conducta con la afectación específica de una persona o conjunto que pueda verse vulnerado por la actuación de un actor privado. Ello no significa un derecho administrativo contra el poder privado, sino más bien atender a la concepción conforme la cual “[e]l Estado (...) no sólo debe tener la misión de garantizar los derechos sociales de las personas humanas, sino que debe tener la suficiente potencia para implementar políticas que afecten los intereses de las corporaciones privadas en procura de fines sociales”.⁶² Allí, el rol del órgano administrativo respectivo permite morigerar tales asimetrías, y permitir una dirección de los conflictos sociales en caso de que se presenten infracciones a derechos vinculados a tales intereses públicos. En ello el conjunto de atribuciones de la Dirección del Trabajo es una manifestación prístina en el orden constitucional y legal vigente de dicho horizonte, en tanto permite mediar en un área marcado por las asimetrías de poder entre empleador y trabajador, posibilitando y dando eficacia al cumplimiento de la normativa laboral.

60 Huneus, Carlos, “La democracia semisoberana y la representación política tecnocrática”, en Huneus, Carlos y Avendaño, Octavio, *El sistema político de Chile* (Editorial LOM), 2018, p. 40.

61 Peralta, Ignacio, “El conceptualismo en el derecho administrativo sancionador en Chile”, en *Revista de Derecho Público: Teoría y método*, N° 11, (Marcial Pons), 2025, p. 248.

62 Gaston Semeria, Gonzalo, op. cit., p. 138.

4.2 La vigencia de la LPDC y el diagnóstico sobre la falta de *enforcement*

Desde 1997 a la fecha, la LPDC ha sufrido múltiples transformaciones, y aun cuando se ha avanzado en la protección a los derechos de los consumidores, se advierten tensiones inherentes al alcance de sus funciones. Ya en 1991, con el ingreso del mensaje presidencial que iniciará la discusión de la LPDC, el gobierno de Aylwin afirmaba

[E]s responsabilidad del Estado cautelar en forma especial los intereses de los grupos o sectores no organizados, entre los que se cuentan los consumidores. A estos se les debe proporcionar un marco legal que consagre expresamente sus derechos y la forma de ejercerlos con eficacia, así como mecanismos que faciliten su rol activo en una economía de mercado, de modo de impedir eventuales abusos que se deriven de la carencia de un ordenamiento jurídico adecuado.⁶³

Dicha postura enfrentará críticas en el debate legislativo, afirmándose, por ejemplo, que “el gobierno no tiene confianza en una economía de libre mercado al pretender regular esta actividad económica para su mejor funcionamiento”,⁶⁴ y que “mejor que la burocracia o que las oficinas, la competencia, el propio afán de las empresas por atender bien a la ciudadanía, en suma el mercado, garantiza mejor que cualquier oficina el buen funcionamiento de la una economía”.⁶⁵ Ello repercutirá en que el SERNAC sea concebido conforme una lógica en la que “no interviniera de manera dura y directa en el quehacer de las empresas, en base a una malentendida confianza en que los mercados terminarían resolviendo adecuadamente y por si solos los problemas de los consumidores”,⁶⁶ limitándose a “un servicio administrativo de información a los consumidores, sin atribuciones para una participación directa en defensa de los consumidores”.⁶⁷ Se advierte que la convicción subyacente es que el esquema de problemas en las relaciones de consumidores no presenta fallas que justificaran un órgano más activo, bastando la autorregulación del mercado.

63 Historia de la ley N° 19.496. p. 5.

64 Historia de la ley N° 19.496. p. 69.

65 Historia de la ley N° 19.496. pp. 75 y 77.

66 Por todos, Engel, Eduardo, *Hacia una sociedad sin abusos: Propuestas para una Protección Eficaz de los Consumidores. Informe de Políticas Públicas 01*, (Espacio Público), 2013, p. 5.

67 Guerrero, José Luis, op. cit., p. 4.

Con el pasar de los años, se advertirá los límites de dicha postura. Así, por ejemplo, el año 2013 ya se afirmaba que “[l]a actual institucionalidad es un león sin dientes”.⁶⁸ Se identificarán problemáticas relativas a i) la ausencia de incentivos para adaptar las prácticas de los proveedores (“los procedimientos para exigirles compensaciones son largos y costosos”); ii) la brecha entre los requerimientos y bajas posibilidades de intervención del SERNAC en razón de sus facultades (“su falta de potestades para imponer multas directamente”) y iii) la falta de claridad para determinar las infracciones a la ley.⁶⁹

Dicho diagnóstico impulsará una reforma relevante al SERNAC, que sufrirá un duro revés el año 2018 ante el Tribunal Constitucional, que declarará la inconstitucionalidad, entre otras atribuciones, de la consagración de potestades sancionadoras a dicho órgano. Para ello, recurrió a una retórica que no solamente se valió de los argumentos de Soto Kloss (como el argumento de juez y parte⁷⁰), sino que también “afirmó que era “el prójimo”⁷¹ (el proveedor) y no el consumidor quien debía ser protegido constitucionalmente, sobre la base de que la relación de consumo equivale a un mero trato entre partes que están en igual pie, desconociéndose así la posición desmejorada del consumidor frente al proveedor”.⁷²

Dicha sentencia trajo consigo una prístina toma de postura, que en los hechos mantuvo el procedimiento ante los juzgados de policía local, lo que transfirió “a los afectados la carga de litigar las infracciones a la legislación y dejando en los tribunales una capacidad regulatoria diezmada al operar caso a caso”,⁷³ favoreciendo el *status quo*.

Transcurridos los años, a partir de 2023, y especialmente durante 2024, se comenzó a escribir un nuevo capítulo en esta larga disputa, con la presentación del proyecto de ley por el gobierno con que iniciamos esta reflexión, que presenta una particularidad: representa un esfuerzo por encomendar una potestad

68 Por todos, Engel, Eduardo, op. cit., p. 4.

69 Por todos, Engel, Eduardo, op. cit., pp. 14-16.

70 Tribunal Constitucional, Rol 4012-2017, 18-01-2018, C° 33.

71 Tribunal Constitucional, Rol 4012-2017, 18-01-2018, C° 39.

72 Soto Delgado, Pablo, “El límite al poder privado en la nueva Constitución y la necesidad de establecer cláusulas que aseguren un Estado social y derechos sociales fundamentales”, en Caamaño, Eduardo y Varas, Karla (eds.), *Trabajo y nueva Constitución*, (DER Ediciones), 2020, p. 5.

73 Soto Delgado, Pablo, 2020, op. cit., p. 5.

sancionatoria acotada al SERNAC a la vez que buscar incorporar los estándares fijados por la sentencia de 2018 del Tribunal Constitucional, fijando mecanismos alternativos a incentivos para orientarlo al cumplimiento de la normativa.⁷⁴

Sin perjuicio de aquello, se advierte un resurgimiento en el debate legislativo⁷⁵ tanto respecto de la inconstitucionalidad de la potestad sancionadora, así como también respecto de las inconveniencias de su otorgamiento. Todo ello, mientras —como hemos indicado anteriormente— se discuten los contornos de otros diseños sancionatorios, respecto del SERNAC se recurre a argumentos de constitucionalidad que parecieran disfuncionales y anacrónicos a la par de la sofisticación de la potestad sancionatoria.

Nuestra inquietud, atendido el recorrido histórico y las disfuncionalidades de algunos argumentos esbozados en la actualidad, es que, en el fondo, la premisa de la inconstitucionalidad oscurece un desacuerdo sobre la efectiva situación de desprotección en que se encuentran los consumidores en la actualidad, manteniendo una confianza en la autorregulación del mercado para enfrentar tales situaciones. Todo lo anterior, bajo la paradoja conforme la cual “[n]o deja de ser irónico que el neoliberalismo acabó por convertir a los ciudadanos en consumidores y que cuando se trata de protegerlos qua consumidores, la misma ideología se opone a ello”.⁷⁶

5. Conclusiones

El análisis histórico del Comisariato General de Subsistencias y Precios, y su evolución hacia el SERNAC revela una tensión subyacente en el derecho administrativo chileno: la potestad sancionadora —y las atribuciones del Estado en general— como campo de disputa entre la protección de derechos vulnerables y la resistencia a la intervención estatal. El núcleo del problema radica en que, en contextos de desigualdad estructural, la neutralidad estatal no hace más que consolidar las ventajas de quienes ya parten en una posición dominante.

Como demuestra el estudio del DL 520, el surgimiento de potestades regulatorias robustas, entre ellas sancionatorias, respondió a una necesidad histórica de corregir desequilibrios socioeconómicos profundos mediante instrumentos de

74 Mensaje Boletín N° 16271-03, p. 8.

75 Informe de la Comisión de Economía, Fomento, Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Boletín N° 16271-03. 21 de marzo de 2025. Véase, por ejemplo, pp. 56, 116, y 121. En un sentido contrario, pp. 101, 111 y 123.

76 Soto Delgado, Pablo, 2020, op. cit., p. 5.

intervención directa en los mercados. Con sus luces y sombras, la facultad de fijar precios, requisar bienes e incluso expropiar establecimientos respondía a una necesidad coyuntural y una concepción del Estado como un actor protagonista, en contraposición al modelo de autonomía privada que predominará posteriormente.

La reconfiguración de estas facultades durante la dictadura chilena implicó el desmantelamiento de la idea de un Estado con amplias facultades reguladoras en el campo económico bajo el discurso de defensa de la libertad individual y propiedad privada. Esta situación implicó la construcción de un andamiaje jurídico que cuestionó y limitó selectivamente la capacidad sancionatoria de la Administración, especialmente en aquellos ámbitos donde amenazaba intereses empresariales.

Hoy, las contradicciones en el debate sobre las facultades del SERNAC exponen esta doble vara: mientras existen potestades sancionadoras en sectores tales como la regulación financiera o ambiental, hay una resistencia a su aplicación en el ámbito del consumo. Esta selectividad no es casual ni técnica, sino que refleja lo que la doctrina crítica ha señalado como el “Estado mínimo”.⁷⁷

El caso del SERNAC, por tanto, trasciende lo meramente jurídico. Es un síntoma de la disputa entre dos visiones de sociedad: una que entiende la potestad sancionadora como herramienta para proteger a los sectores más desvalidos, y otra que, bajo el discurso de la libertad económica, busca mantener intactos los desequilibrios de poder existentes. Como bien advirtió Valentín Letelier a finales del siglo XIX, en un contexto de desigualdad, la mera “libertad” sin regulación estatal efectiva no es más que la libertad de los fuertes para oprimir a los débiles.

⁷⁷ Nozick, Robert, *Anarquía, Estado y Utopía*, (Fondo de Cultura Económica), 1988, p. 153.