

Santiago, ocho de agosto de dos mil seis.

VISTOS:

Con fecha 13 de abril, Compañía Eléctrica San Isidro S. A., Empresa Nacional de Electricidad S. A., Empresa Eléctrica Pehuenche S. A., y Empresa Eléctrica Pangué S. A., formularon un requerimiento, para que se declare la inaplicabilidad del artículo 15 de la Ley N° 18.410, Orgánica de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, (en adelante, la Superintendencia o SEC) por adolecer esta norma de vicios de inconstitucionalidad, en los siguientes recursos radicados ante la Corte de Apelaciones de Santiago, en los cuales se pretende aplicar la disposición impugnada:

- 1) Autos sobre recurso de reclamación de ilegalidad Rol de ingreso N° 5782-2004, caratulados "Compañía Eléctrica San Isidro S.A. con Superintendencia de Electricidad y Combustibles", de la resolución exenta N° 1428 de 14 de agosto de 2003;
- 2) Autos sobre recurso de reclamación de ilegalidad Rol de ingreso N° 5783-2004, caratulados "Empresa Nacional de Electricidad S.A. con Superintendencia de Electricidad y Combustibles", de la resolución exenta N° 1439 de 14 de agosto de 2003;
- 3) Autos sobre recurso de reclamación de ilegalidad Rol de ingreso N° 5784-2004, caratulados "Empresa Eléctrica Pehuenche S.A. con Superintendencia de Electricidad y Combustibles", de la resolución exenta N° 1429 de 14 de agosto de 2003;
- 4) Autos sobre recurso de reclamación de ilegalidad Rol de ingreso N° 5785-2004, caratulados "Empresa

Eléctrica Pangué S.A. con Superintendencia de Electricidad y Combustibles”, de la resolución exenta N° 1432 de 14 de agosto de 2003;

Con fecha 26 de abril de 2006 la Segunda Sala del Tribunal Constitucional declaró admisible el requerimiento, ya que constaba que las causas se encontraban pendientes ante la Corte de Apelaciones de Santiago; que el precepto legal impugnado podía resultar decisivo en las gestiones indicadas y que la acción se encontraba razonablemente fundada, todo lo cual permitió establecer que se había dado cumplimiento a los requisitos establecidos en el artículo 93 inciso decimoprimerero de la Constitución. El Tribunal suspendió el procedimiento y dio curso progresivo a los autos.

Señala la requirente que la Superintendencia funda su determinación de aplicar las diversas multas que contemplan cada una de las resoluciones exentas, en la disposición del artículo 15 de la Ley N° 18.410, que señala:

"Artículo 15.- Las empresas, entidades o personas naturales, sujetas a la fiscalización o supervisión de la Superintendencia, que incurrieren en infracciones de las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con electricidad, gas y combustibles líquidos, o en incumplimiento de las instrucciones y órdenes que les imparta la Superintendencia, podrán ser objeto de la aplicación por ésta de las sanciones que se señalan en este Título, sin perjuicio de las establecidas específicamente en esta ley o en otros cuerpos legales.

Para los efectos de la aplicación de las sanciones a

que se refiere el inciso anterior, las infracciones administrativas se clasifican en gravísimas, graves y leves.

Son infracciones gravísimas los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que alternativamente:

1) Hayan producido la muerte o lesión grave a las personas, en los términos del artículo 397, N° 1°, del Código Penal;

2) Hayan entregado información falseada que pueda afectar el normal funcionamiento del mercado o los procesos de regulación de precios;

3) Hayan afectado a la generalidad de los usuarios o clientes abastecidos por el infractor, en forma significativa;

4) Hayan alterado la regularidad, continuidad, calidad o seguridad del servicio respectivo, más allá de los estándares permitidos por las normas y afecten a lo menos al 5% de los usuarios abastecidos por la infractora;

5) Hayan ocasionado una falla generalizada en el funcionamiento de un sistema eléctrico o de combustibles,
o

6) Constituyan reiteración o reincidencia en infracciones calificadas como graves de acuerdo con este artículo.

Son infracciones graves, los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que, alternativamente:

1) Hayan causado lesiones que no sean las señaladas

en el número 1) del inciso anterior, o signifiquen peligro para la seguridad o salud de las personas;

2) Hayan causado daño a los bienes de un número significativo de usuarios;

3) Pongan en peligro la regularidad, continuidad, calidad o seguridad del servicio respectivo;

4) Involucren peligro o riesgo de ocasionar una falla generalizada del sistema eléctrico o de combustibles;

5) No acaten las órdenes e instrucciones de la autoridad y, en el caso de un sistema eléctrico, incumplan las órdenes impartidas por el respectivo organismo coordinador de la operación, de lo cual se deriven los riesgos a que se refieren los números anteriores;

6) Constituyan una negativa a entregar información en los casos que la ley autorice a la Superintendencia o a la Comisión Nacional de Energía para exigirla;

7) Conlleven alteración de los precios o de las cantidades suministradas, en perjuicio de los usuarios, u

8) Constituyan persistente reiteración de una misma infracción calificada como leve de acuerdo con este artículo.

Son infracciones leves los hechos, actos u omisiones que contravengan cualquier precepto obligatorio y que no constituyan infracción gravísima o grave, de acuerdo con lo previsto en los incisos anteriores."

Explican las actoras en el requerimiento, que para cada empresa sancionada, en las resoluciones exentas se invoca por la Superintendencia la trasgresión de las

siguientes normas:

- artículo 81 N° 1, del DFL 1, de 1982, del Ministerio de Minería, reglamentado por el DS 327 de 1997;
- artículo 181 letra c) en relación con el artículo 172 letra h), ambos del DS 327/97, del Ministerio de Minería;
- artículo 323 letra h) y 324 letra a), ambos del DS 327/97, del Ministerio de Minería

Así, las requirentes afirman que en las resoluciones exentas sancionatorias, la Superintendencia imputa a las empresas el incumplimiento de ciertas obligaciones precisas del Reglamento Eléctrico, cubriéndolas todas bajo el "paraguas" genérico del incumplimiento de la obligación del artículo 81 del DFL 1, de 1982, del Ministerio de Minería, reglamentado por el DS 327 de 1997; en adelante Ley Eléctrica. Es decir, fundada en infracciones puntuales del Reglamento Eléctrico, la SEC atribuye a las sancionadas haber incumplido el artículo 81 de la Ley Eléctrica. Por tanto, la requirente afirma que las resoluciones exentas que se impugnaron mediante reclamaciones de ilegalidad se sostienen casi en su totalidad en infracciones a obligaciones contempladas en el Reglamento Eléctrico.

Señalan las requirentes que la fuente de la competencia de la Superintendencia para imponer multas en este caso de infracción al Reglamento Eléctrico es el artículo 15 de la Ley N° 18.410.

Sin dicha norma habilitante, la entidad fiscalizadora no hubiera podido sancionar a las empresas

requerentes.

Conforme argumentan las requerentes, el artículo 15 en análisis le otorga amplios poderes a la Superintendencia, habilitándola no sólo para sancionar a sus fiscalizados por infracciones al Reglamento Eléctrico, sino que también para sancionar por “el incumplimiento de las instrucciones y órdenes que les imparta”, pero también por la infracción de las “demás normas relacionadas con electricidad, gas y combustibles líquidos”.

La facultad para imponer sanciones, continúan argumentando los requerentes, emana de la potestad sancionadora del Estado, cuyas vertientes son la potestad sancionadora penal y la potestad sancionadora administrativa, cuya constitucionalidad precisamente cuestionan las actoras.

Argumentan las actoras que la naturaleza y principios constitucionales que informan el Derecho Administrativo Sancionador son los mismos que sostienen al Derecho Penal. Es necesario entonces que el ejercicio de la facultad sancionadora del Estado observe ciertos principios y garantías esenciales, que emanan del único *ius puniendi* del Estado y que se aplican naturalmente a la otra vertiente de este *ius*, el derecho penal. Así, resulta absolutamente necesario que se establezca con claridad los límites y posibilidades de acción de la Administración para la protección y respeto de los derechos de las personas.

A juicio de las actoras, aunque las sanciones de la Administración sean de menor entidad, la

razonabilidad jurídica aconseja que dicha potestad sancionatoria administrativa sea acotada y reglada por los mismos principios constitucionales del derecho sancionador. De lo anterior desprenden las requirentes la unidad material de la naturaleza del *ius puniendi* estatal y la necesidad de respetar en el ejercicio de ambas facultades sancionadoras los principios y normas jurídicas que al efecto ha consagrado la Constitución.

A juicio de las actoras, en el caso de autos la Superintendencia estimó que las empresas eléctricas infringieron ciertos artículos del Reglamento Eléctrico por lo que les aplicó las sanciones respectivas. Dicho organismo, en ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, debió haber respetado los principios constitucionales básicos del derecho sancionador. Tales principios encuentran, a juicio de las requirentes, su basamento constitucional en las siguientes normas:

- **Principio de legalidad** Artículo 19 N° 3 inciso séptimo, de la Constitución, en cuanto prescribe que sólo la ley puede establecer delitos o ilícitos y sus penas, por lo que la Administración sólo puede imponer una sanción en la medida que exista una ley promulgada con anterioridad al hecho punible que determine la pena que se pretende aplicar. De ello concluyen que sólo puede ser ejercida la potestad sancionadora administrativa cuando haya sido atribuida por una **norma de rango legal**, respecto de infracciones y penas **establecidas previamente en una ley** que las sanciones administrativas sólo son legítimas en la medida que las infracciones punibles y sus penas hayan sido establecidas en leyes y no en

reglamentos u otras normas inferiores.

- **Principio de tipicidad** Consagrado en el artículo 19 N° 3 inciso final de la Carta. En su virtud, para que la Administración pueda imponer una sanción, es necesario que la ley respectiva (nunca el reglamento) contenga ella misma una descripción precisa y expresa de la conducta específica que podrá ser sancionada.
- **Principio de la proporcionalidad** Supone una correspondencia entre la infracción y la sanción impuesta por la Administración, con el fin de impedir que tome medidas innecesarias y excesivas. Impone ciertos criterios de graduación de las sanciones.

Indican las requirentes que las multas cursadas se apoyan únicamente en el señalado artículo 15, disposición que si bien otorga potestades sancionadoras a la Superintendencia, infringe abierta y flagrantemente los incisos séptimo y final del N° 3 del artículo 19, ya que en la especie no se configuran los **principios de legalidad y tipicidad** señalados, por lo que esa disposición es abiertamente inconstitucional.

Señalan las requirentes que el artículo 15 referido vulnera el artículo 19 N° 3 inciso séptimo ya que si bien las penas están establecidas en una norma de rango legal, el mismo DFL N° 1, las infracciones punibles no se encuentren en esa ley ni en otra, sino simplemente en el Reglamento Eléctrico. Así, se ha violado el principio de legalidad, pues no existe ley que establezca los delitos, infracciones y contravenciones que se reprochan a las empresas eléctricas.

Alegan también que no es concordante con el

principio de legalidad considerar que la infracción de un reglamento pueda dar origen a una conducta sancionable, pues ello quebranta el principio de legalidad, ya que sólo es posible establecer sanciones mediante una ley.

Señalan seguidamente las requirentes que el artículo 15 trasgrede también el inciso final del artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental, puesto que no cumple con el principio de tipicidad, ya que dicho artículo 15 no contiene expresamente la descripción de la conducta que sanciona. El artículo 15, a juicio de las actoras, habilita genéricamente a la Superintendencia para imponer las sanciones, sin contener la más mínima descripción, ni menos tipificación de las conductas o infracciones que se van a sancionar. En este caso, la descripción de la conducta sancionada hay que buscarla y encontrarla en el Reglamento Eléctrico, lo que es abiertamente inconstitucional. Por lo tanto, se esta frente a un caso típico de ley penal administrativa en blanco.

Invocando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las requirentes concluyen que el *ius puniendi* del Estado, ya sea en su manifestación penal o administrativa debe respetar en su ejercicio los mismos principios de legalidad y tipicidad, así como también sus derivados (culpabilidad y *non bis in idem*). Aunque exista una dualidad de sistemas represivos del Estado, respecto de ambos, por su unidad material y aunque el procedimiento sea distinto, se ha de respetar el principio de fondo: el *ius puniendi* del Estado. De ese modo, argumentan las requirentes que si la Administración

pretende ejercer su potestad sancionadora e imponer una multa, tanto la pena como la conducta castigada deben estar expresamente consagradas en una ley. A su juicio, el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Superintendencia no sólo delega la tipificación de las conductas al Reglamento Eléctrico, sino que en normas de rango mucho menores, tales como una infracción a instrucción y órdenes de la propia Superintendencia.

Con fecha 7 de junio, la Superintendencia efectuó sus observaciones.

Indica que las características de la energía eléctrica implica la necesidad de coordinación entre las distintas empresas generadoras, transmisoras y distribuidoras. Esta coordinación tiene como finalidad garantizar la seguridad del servicio en el sistema eléctrico, de acuerdo al artículo 81 de la Ley General de Servicios Eléctricos. Agrega la entidad estatal que estas actividades de producción o generación, como de transmisión, están sujetas a un marco regulatorio obligatorio señalado en el artículo 1º del DFL N° 1, Ley General de Servicios Eléctricos que dispone que *"la producción, el transporte, la distribución, el régimen de tarifas y las funciones del Estado relacionadas con estas materias se regirán por la presente ley."* Por tanto, la actividad es, de este modo, especialmente disciplinada en su totalidad. Añade que atendido el carácter de servicio de utilidad pública ha existido preocupación de los poderes colegisladores por establecer normas que permitan una fiscalización oportuna. Sin embargo, el respeto a las normas constitucionales obliga, también, a que tales

preceptos se ajusten a las normas propias de los órganos públicos y de respeto de las garantías constitucionales.

En relación a los planteamientos en que se funda el requerimiento reconoce la Superintendencia que, no obstante ser posible encontrar una raigambre común entre el derecho penal sustantivo y el administrativo sancionador, ellos presentan evoluciones particulares y matices diferenciadores que permiten sostener que, en rigor, no pueden entenderse como uno solo.

A juicio de la entidad estatal, sostener que sólo la ley debe establecer sanciones infraccionales y agotar el tipo o, a la inversa, que el reglamento no puede establecer la infracción administrativa, o que no puede completar o complementar un tipo infraccional en blanco, contemplado en una norma legal, importa desconocer la tesis del dominio legal máximo contemplada por el Constituyente de 1980. Añade que, en el sistema estatuido por la Constitución, la ley sólo puede regular ciertas materias taxativamente señaladas en su artículo 60 y, respecto de ellas, sólo puede estatuir las bases esenciales de un ordenamiento jurídico -Artículo 60 N° 20-. De ello deduce la requerida que, respecto de las materias no contempladas en el artículo 60, tiene cabida la llamada potestad reglamentaria autónoma; mientras que, respecto de las materias de ley, reguladas por una ley que estatuye tan sólo las bases esenciales del ordenamiento jurídico, cabe la potestad reglamentaria de ejecución.

No obstante, señala la Superintendencia que la recurrente pretende que la ley, en contravención a lo

dispuesto por la Constitución, deje de ser una norma que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico, contraviniendo el numeral 20 del artículo 60 del Texto Fundamental, y regule con precisión cada uno de los tipos infraccionales en materia de Derecho Administrativo Sancionador Eléctrico, lo cual, además, dejaría sin sentido la potestad reglamentaria entregada expresamente por el propio Constituyente al Presidente de la República, en el numeral 8 del artículo 32.

La imposibilidad de regular una serie de conductas asociadas eminentemente en aspectos técnicos, mediante una ley, particularmente en el sector eléctrico, implicaría, a su juicio, que las instrucciones de la autoridad pasarían a ser meras sugerencias y la potestad reglamentaria el ejercicio de una autoridad de papel, sin imperio. Sobre este punto, la Superintendencia cita el artículo 10° de la Ley General de Servicios Eléctricos, que establece que: *"Los reglamentos que se dicten para la aplicación de la presente ley indicarán los pliegos de normas técnicas que deberá dictar la Superintendencia, previa aprobación de la Comisión. Estos pliegos podrán ser modificados periódicamente en concordancia con los progresos que ocurran en estas materias"*.

Argumenta la Superintendencia que no puede dejar de tenerse en cuenta que las garantías que han de imperar para aplicar sanciones formalmente penales y para imponer sanciones administrativas no pueden ser idénticas, ya que entre las mismas existen diferencias no menores. Dada la extraordinaria gravedad que revisten las sanciones materialmente penales, éstas deben ser

impuestas con las máximas garantías, exigencia que no debiera ser tan rigurosa si se trata de sanciones de menor gravedad, como las sanciones administrativas, para cuya aplicación es posible considerar una moderación de las garantías, por ejemplo, permitiendo que el desarrollo y características de la infracción que autoriza su imposición sea normada por la vía del reglamento.

Con todo, la Superintendencia indica que aun respecto de la imposición de sanciones administrativas, hay ciertos principios o garantías mínimas que no pueden dejar de concurrir para su aplicación, las que, de acuerdo a nuestro ordenamiento constitucional, se refieren al debido proceso o presencia de proceso racional y justo; que exista una debida investigación que preceda a la aplicación de la sanción y un irrestricto apego al principio de legalidad, de manera que el tipo o conducta objetiva esté descrita, al menos en sus rasgos esenciales, en un texto legal que anteceda a los hechos que se investigan, garantizándose la presunción de inocencia al inculpado y que el procedimiento sea igualitario para todos los sujetos a quienes deba aplicarse.

Respecto de los preceptos referidos a las disposiciones de la Ley N° 18.410, que facultan a la Superintendencia para sancionar a las entidades que incurrieren en infracciones de las *leyes, reglamentos y demás normas, o en incumplimiento de las instrucciones y órdenes que les imparta*, precisa la Superintendencia que las mismas corresponden a la consagración legal de una atribución de la que todos los organismos públicos

fiscalizadores están dotados para hacer cumplir no sólo la ley, sino también los reglamentos y las instrucciones y órdenes que emitan, facultándolos para imponer sanciones respecto de conductas cuyo núcleo o esencia está descrito en normas de rango legal que se complementan, completan y desarrollan con disposiciones contenidas en reglamentos e instrucciones y órdenes que, para un cabal cumplimiento del precepto que establece el núcleo esencial de la conducta, resulta imprescindible implementar. Tales normas reglamentarias, órdenes e instrucciones constituyen simplemente normas técnicas que especifican la conducta exigida legalmente y *que resulta necesario complementar o completar.*

Señala la Superintendencia que, en materia penal obviamente existe un problema si la descripción completa de la conducta sancionada no se encuentra en la ley y se requiere acudir, para su complemento, a normas reglamentarias. En cambio, en el derecho administrativo, la realidad es que el dinamismo de ciertos sectores impone la necesidad de que parte de la descripción de ciertas conductas quede entregada a reglamentos, que no se someten a los lentísimos procedimientos de dictación de leyes.

En relación a las sanciones que originan el proceso sobre la reclamación judicial interpuesta, señala la Superintendencia que el principio contenido en el artículo 15, se encuentra complementado y desarrollado en diversas disposiciones del Reglamento. Como queda de manifiesto, el núcleo esencial de las conductas por las que se formuló cargos está descrito en una norma de rango

legal, contenida en el artículo 81 de la citada Ley General de Servicios Eléctricos.

Establecida la forma de ocurrencia de los hechos y luego del análisis de la información disponible, a juicio de la Superintendencia existían antecedentes suficientes para estimar que los hechos constituían transgresiones a la normativa vigente, por lo que se procedió a formular cargos. En la misma oportunidad se les concedió individualmente a las empresas requirentes un plazo para que formularan sus descargos. Enseguida, luego de recibirse los respectivos descargos, la Superintendencia procedió a confirmar los cargos, dictando las correspondientes resoluciones exentas que sancionan con multas a las infractoras, las que fueron impugnadas por la vía del recurso de reposición contemplado en el artículo 18 A de la Ley N° 18.410 y luego a través del recurso de reclamación judicial consagrado en el artículo 19 del mismo texto legal y que ha sido invocado en la solicitud que motiva el requerimiento. Lo indicado deja a su juicio en evidencia, que la investigación administrativa que culminó con la expedición del acto de sanción, siempre ha estado bajo el imperio del derecho y presidida por las reglas de un racional y justo procedimiento, en los términos garantizados por la Constitución.

La Superintendencia estima que, habiéndose demostrado, de un modo contundente, que el principio de reserva o legalidad no ha sido amagado con motivo de las sanciones aplicadas en el proceso que motiva el requerimiento, queda asimismo comprobado que la supuesta

inconstitucionalidad de dichas disposiciones no es tal. Reitera que resulta evidente que el núcleo de la conducta ordenada -el coordinarse para preservar la seguridad del suministro- se encuentra establecida en una norma de rango legal, como es el tantas veces citado artículo 81 de la Ley Eléctrica, en tanto que las normas reglamentarias infraccionadas no son sino la concreción, en un nivel técnico y de ejecución de dicho artículo 81, de la obligación legal de coordinación con el fin de preservar la seguridad del servicio en el sistema eléctrico. Es ésa la conducta esperada y su incumplimiento es lo que determina que debe hacerse exigible la responsabilidad de los sujetos a que el precepto se refiere y que, una vez sustanciado el proceso normado en los artículos 17 y siguientes de la Ley N° 18.410 y en el decreto N° 119, de 1989, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, permite imponer la sanción de acuerdo al mérito de los hechos investigados y de la participación que en ellos le ha correspondido al infractor. Siendo así las cosas, no cabe hablar, bajo ningún respecto, de violaciones al principio de reserva legal ni de una supuesta y consecuente inconstitucionalidad de las disposiciones.

Señala la Superintendencia que la norma contenida en el artículo 15 de la Ley N° 18.410, que le otorga facultades sancionadoras, y que ha sido objeto del requerimiento es completamente constitucional y, por ende, resulta plenamente aplicable al proceso que ha servido de base a la actora para plantear su solicitud.

En virtud de todo lo anterior, a su juicio, no

puede pretenderse asimilar la actividad administrativa a la actividad jurisdiccional en materia penal. No pueden pretenderse descripciones taxativas y precisas en campos dinámicos y sujetos a incesantes variaciones, como el de la energía eléctrica, ni que todo lo que deba fiscalizarse, regularse y sancionarse en caso de infracción lo sea mediante leyes.

Concluye la Superintendencia argumentando que la pretensión de las actoras dejaría a la Administración desprovista de facultades sancionatorias en el plano administrativo, ya que, por contener el mismo principio rector, disposiciones análogas contenidas en leyes orgánicas de otros órganos reguladores serían igualmente inconstitucionales.

Con fecha 13 de junio se trajeron los autos en relación y se realizaron los alegatos de ambas partes.

Considerando:

I. Los Problemas de Constitucionalidad que se Plantean.

Primero: Que, conforme ha quedado descrito el libelo en la parte expositiva, para resolver el conflicto de constitucionalidad planteado, corresponde dilucidar a esta Magistratura si la aplicación del artículo 15 de la Ley 18.410, que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles resulta contrario a la Constitución en un caso en que es invocado como fundamento legitimador de un acto administrativo sancionador. Más específicamente, si la referida aplicación resulta contraria al principio de legalidad que consagra la Constitución, particularmente en sus variantes de reserva legal y tipicidad. En la

gestión pendiente, en que dicha aplicación es impugnada, las requirentes reclaman ante la jurisdicción común de sendas multas que la Superintendencia de Electricidad y Combustibles les ha aplicado administrativamente, luego de imputarles, en su calidad de empresas concesionarias del servicio público interconectado central de electricidad e integrantes del Centro de Despacho Económico de Carga respectivo, una serie de infracciones a normas legales y reglamentarias.

Segundo: Que el artículo 15 de la Ley N° 18.410, cuya inaplicabilidad se ha solicitado, ya transcrito en la parte expositiva, faculta a la referida Superintendencia a sancionar a las empresas, entidades o personas naturales, sujetas a su fiscalización o supervisión, en caso que estas incurran en infracciones de las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con electricidad, gas y combustibles líquidos, o en incumplimiento de las instrucciones y órdenes que les imparta la propia Superintendencia. Se dispone también por el mismo precepto que las sanciones serán aquellas que señala el mismo título de la ley o en otros cuerpos legales. Los incisos siguientes del precepto clasifican las infracciones en gravísimas, graves y leves y distinguen estos tres grupos, en un caso por el tipo de conducta infractora, como es la entrega de información falsa que pueda afectar el normal funcionamiento del mercado o la regulación de los precios y, en otros casos, por los efectos que se sigan de las conductas, como lo es, por ejemplo, si la infracción ha producido la muerte o lesión grave a las personas o una falla generalizada en el

funcionamiento de un sistema eléctrico. Como puede apreciarse, el precepto faculta a la Superintendencia para sancionar a las empresas sujetas a su supervisión en cuatro hipótesis: a) ante infracción de norma legal; b) ante infracción de norma reglamentaria; c) ante infracción de las demás normas relacionadas con electricidad, gas y combustibles líquidos, y d) ante el incumplimiento de las instrucciones y órdenes que imparta la Superintendencia.

Tercero: Que, en esta sede de inaplicabilidad, resulta especialmente importante destacar que, en las gestiones pendientes, la Superintendencia invoca incumplimientos de normas legales y reglamentarias y no de instrucciones u órdenes o de otras normas relacionadas con electricidad, gas y combustibles líquidos. En efecto, en esas gestiones las actoras reclaman de los actos sancionatorios contenidos en las Resoluciones Exentas 1428, 1429, 1432 y 1439, todas de 14 de Agosto de 2003, de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles. De su lectura y particularmente de la parte resolutive de todas ellas y del considerando noveno contenida en cada una, se concluye que, en este caso, lo que la Superintendencia imputa a las reclamantes es el incumplimiento de deberes contenidos en normas legales, como lo es el artículo 81 del D.F.L. 1 de 1982 y de normas complementarias establecidas en un Decreto Supremo, como lo son los artículos 165, y diversos acápite de los artículos 172, 181, 184, 323 y 324, todos del Decreto Supremo N° 327 del Ministerio de Minería de 1997. No le corresponde a esta Magistratura, en

consecuencia, juzgar en esta causa la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 15 de la ley 18.410 en cuanto pueda aplicársele para sancionar incumplimientos de instrucciones y órdenes de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, sino en cuanto se le pretende aplicar para justificar sanciones ante infracciones de una norma de rango legal y de diversos preceptos contenidos en un Decreto Supremo, pues así se le ha invocado en la gestión pendiente. En sede de inaplicabilidad, el Tribunal está llamado a determinar si la aplicación del precepto en la gestión específica resulta contraria a la Constitución. Lo que el Tribunal debe practicar es un examen concreto de si el precepto legal, invocado en una gestión judicial pendiente y correctamente interpretado producirá efectos o resultados contrarios a la Constitución.

Cuarto: En consecuencia, le cabe dilucidar a este Tribunal si un precepto legal que faculta a una Superintendencia a sancionar infracciones a normas legales y reglamentarias provenientes, en la especie, de un Decreto Supremo está o no sujeto al principio de legalidad establecido en la Constitución. En caso afirmativo, examinar si el artículo 15 puede aplicarse en la especie sin vulnerar dicho principio, tanto en sus variantes de legalidad como de tipicidad.

II. El Derecho Administrativo Sancionador sí está sujeto al Principio de Legalidad.

Quinto: Que el referido artículo 15, cuya inaplicabilidad se examina, forma parte de lo que la doctrina ha dado en llamar el "derecho administrativo

sancionador". Esta norma tiene un carácter orgánico, al atribuir competencias, en este caso, para sancionar; pero ella carece de sentido si no se le integra a otras de carácter sustantivo que dirigen conductas, en este caso de los administrados y a otras de carácter procesal, que establecen el modo de ejercer las atribuciones, en este caso, de imponer las sanciones. Es así como algunas de esas normas describen deberes de los administrados; otras imputan sanciones al incumplimiento de esos deberes; otras, como el caso del artículo 15 en examen, facultan a un órgano para atribuir incumplimientos y aplicar sanciones a personas determinadas y otras, de cuya categoría el artículo 15 también participa, gradúan esas sanciones, conforme a la naturaleza de la conducta infraccional o a sus consecuencias.

Sexto: Que esta Magistratura ha sostenido ya en múltiples oportunidades, que al llamado derecho administrativo sancionador y a la actividad sancionadora de la administración sí se les aplica el principio de legalidad (particularmente en la sentencia de 27 de julio recién pasado, rol 480). De esa doctrina se sigue para el caso que las facultades de la Superintendencia de Electricidad y Combustible para sancionar están sometidas al referido principio de legalidad, cuyo alcance y extensión frente a este libelo, se examinarán más adelante.

Séptimo: Que la conclusión indicada en el considerando Sexto se funda, tal como ya lo ha establecido antes este Tribunal, en los artículos 6 y 7 de la Constitución, puesto que los referidos preceptos *"establecen la sujeción de toda actividad de los órganos*

*del Estado al ordenamiento jurídico y muy especialmente, en cuanto los dos primeros incisos del artículo 7° de la Constitución, los sujetan a la Carta Fundamental y a la ley, al disponer que los órganos del Estado sólo actúan válidamente si lo hacen dentro de su competencia y en la forma prescrita en la ley y que ninguna magistratura puede atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad que la que se le haya conferido en virtud de la Constitución o las leyes. Complementa este principio básico de exigencia de legalidad de los actos de la administración el precepto contenido en el numeral 18 del artículo 63, en cuanto exige que sean de jerarquía legal las normas que fijan las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública y el inciso cuarto del artículo 65 en cuanto reserva al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de las **leyes** que crean nuevos servicios públicos.”* (considerando 4° de la ya referida sentencia de fecha 27 de Julio, rol 480). De este modo y por mandato constitucional la Administración Pública, de la que la Superintendencia de Electricidad y Combustible forma parte, queda sujeta al Derecho y particularmente al principio de legalidad.

Octavo: Que, a la misma conclusión consignada en el considerando sexto de sujeción de la actividad sancionadora de la administración al principio de legalidad, ha de arribarse en virtud de lo prescrito en el artículo 19 N° 3 del Texto Fundamental. Como ha tenido oportunidad de establecer esta Magistratura, aún cuando las sanciones administrativas y las penas difieran en

algunos aspectos, ambas forman parte de una misma actividad sancionadora del Estado y han de estar, en consecuencia, con matices, sujetas al mismo estatuto constitucional que las limita en defensa de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos. Como ya se ha dicho en fallos anteriores *"... los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado;"* (considerando 9 de la sentencia de 26 de agosto de 1996, rol 244). Es así como tanto el principio de tipicidad como de legalidad, establecidos en los dos últimos incisos del numeral 3º del artículo 19 de la Constitución, rigen, por mandato constitucional, la actividad sancionadora de la administración.

Noveno: Que no es obstáculo a lo afirmado el hecho que los incisos finales del numeral tercero empleen un lenguaje penal, pues como ha tenido oportunidad de establecer este Tribunal, *"... sustantiva y procesalmente, el artículo 19 N° 3 de la Constitución tiene que ser entendido y aplicado con significado amplio y no estricto ni restrictivo, porque sólo así es posible cumplir, cabalmente, cuanto exige la serie de principios fundamentales analizados en los considerandos precedentes. Consecuentemente, cabe concluir que dentro de los parámetros de razonabilidad y legitimidad a que se hizo referencia, lo cierto e indudable es que la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos fundamentales, como asimismo, las concreciones de ese*

principio que aparecen en los incisos siguientes del mismo numeral, deben ser entendidas en su acepción amplia, sin reducir las por efecto de interpretaciones exegéticas, o sobre la base de distinciones ajenas al espíritu garantista de los derechos esenciales que se halla, nítida y reiteradamente, proclamado en la Carta Fundamental vigente;" (sentencia de 21 de abril de 2005, Rol N° 437, considerando 16°).

Décimo: Que la aplicación de las garantías constitucionales de la tipicidad y de la legalidad al Derecho Administrativo sancionador tiene una larga tradición en el derecho chileno. En efecto, hace ya más de cuarenta años, la Corte Suprema interpretó que la voz "condenados" del artículo 11 de la Constitución de 1925 era aplicable a quienes sufrían sanciones administrativas y, por esa vía, le aplicó las garantías que entonces la Constitución establecía para la vigencia del principio de legalidad a las condenas penales. Así, la referida Corte, en fallo de inaplicabilidad de 31 de marzo de 1966 señaló que *"...existe en verdad jurisprudencia ya establecida por esta Corte en el sentido de que el vocablo "condenado" de que se sirve el artículo 11 de la Constitución Política, no significa por sí solo una condena por delito penal porque de diversos artículos del Código Civil y del de Procedimiento Civil aparece que las expresiones "condenar", "condenarse" y otras análogas, se emplean en el sentido amplio comprensivo del hecho de imponerse a una persona una pena o sanción, sea de carácter penal, civil o administrativo, cualquiera que sea la causa que*

la haga procedente, por lo que no se comprende porqué la palabra "condenado", sin otro calificativo puede limitarse en su alcance a la condena por delito penal, máxime cuando el precepto de que se trata se refiere al hecho sobre que recae el juicio y ese hecho puede revestir diversa naturaleza". (considerando 9°). De ese modo, hace ya cuarenta años nuestra Corte Suprema aplicaba al derecho administrativo sancionador las garantías constitucionales propias del derecho penal.

Décimo Primero: Que también el principio de legalidad ha de aplicarse en la especie en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 N° 21 de la Carta Fundamental, pues ese precepto, conforme a su claro tenor literal y sentido, obliga a que las normas que regulan el ejercicio de una actividad económica lícita estén contenidos en preceptos de rango legal.

Décimo Segundo: Que resulta evidente que el artículo 15 de la Ley 18.410 limita el ejercicio de una actividad económica lícita, toda vez que permite a la Superintendencia sancionar a quienes desarrollan la actividad de generación, transporte o distribución eléctrica, en caso que esas empresas incurran en algunas de las infracciones que el propio precepto señala. En efecto, de no ser por ese precepto legal, las referidas empresas podrían desarrollar la actividad económica que despliegan, sin estar sujetas a sanciones si infringieran las normas que el propio precepto indica, por lo que estarían libres de esa amenaza y, en consecuencia, significativamente menos reguladas. No cabe duda entonces que la norma cuya aplicabilidad se discute

en esta causa regula el ejercicio de una actividad económica lícita.

Décimo Tercero: Que, si la habilitación para sancionar, que consagra el artículo 15, limita la actividad económica lícita de las personas y empresas que desarrollan la actividad de generación, transporte o distribución eléctrica, forzoso es concluir que tales limitaciones deben estar contenidas, al menos en su descripción esencial, en preceptos legales, en virtud de lo establecido en el artículo 19 N° 21 de la Carta Fundamental en cuanto dispone que “El derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional”, debe hacerse “respetando las normas **legales** que la regulen”. (Énfasis añadido).

Décimo Cuarto: Que, una vez reiterado por este Tribunal que el principio de legalidad efectivamente rige la actividad sancionadora de la administración, debe aclararse ahora que la vigencia del principio de legalidad en el campo del derecho administrativo sancionador no impide que la administración pueda legítimamente sancionar conductas cuyo núcleo esencial se encuentre descrito en una ley y más extensamente desarrollado en normas reglamentarias. En efecto, el artículo 32 N° 6 de la Constitución faculta al Presidente de la República para dictar “los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes;”. El ámbito de regulación de esta potestad reglamentaria de ejecución coincide con aquel que la propia Constitución reserva al dominio legal, si bien le

está subordinada. Así, en el ámbito reservado al dominio legal es la propia Constitución la que permite la potestad reglamentaria de ejecución, salvo los casos excepcionales en que ella misma dispone mayores restricciones, tal como ha desarrollado ya este Tribunal en el considerando 13° de la tantas veces citada sentencia de 27 de Julio pasado, rol 480.

Décimo Quinto: Que reafirma lo anterior el análisis de las características de generalidad y abstracción propias de la ley. La Constitución de 1980 consagró estas características al establecer, en su artículo 63 el sistema de dominio legal máximo a través de listar las únicas materias que podían ser tratadas por el legislador. Si bien el numeral 20 de ese precepto abrió esa enumeración con un lenguaje genérico, estableció con claridad que la ley debía ser una norma **general** que estatuyera **las bases esenciales** de un ordenamiento jurídico (énfasis añadido). Si en el sistema de dominio legal máximo de la Constitución de 1980, el legislador debe limitarse a establecer las bases de un ordenamiento jurídico, queda entregada, salvo disposición expresa en contrario del propio Texto Fundamental, a la potestad reglamentaria del Presidente de la República la dictación de los "reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes". Reafirman la voluntad de la Constitución de que la ley mantenga el carácter general y abstracto, lo dispuesto en los numerales 4, 16 y 18 del mismo artículo 63.

Décimo Sexto: Que, como efecto de las consideraciones precedentes, la colaboración

reglamentaria no se encuentra excluida por el principio de reserva legal, salvo los casos en que la propia Constitución ha dispuesto que sólo la ley puede regular una cierta materia o disponer en ciertas cuestiones. Como lo afirma la doctrina especializada, *"... por intenso que sea el Principio de Reserva Legal, nunca excluirá del todo o por completo la intervención de los órganos administrativos. Imaginar lo contrario equivale a convertir la ley en reglamento y a concentrar en el órgano legislativo las dos potestades aludidas, quebrantando el Principio de Separación de Órganos y lesionando la eficiencia que se gana, con sujeción al mismo Principio, en la división de las funciones estatales."* (Cea Egaña, José Luis, los Principios de Reserva Legal y Complementaria en la Constitución Chilena; *Rev. de Derecho de la Universidad de Valdivia*, dic. 1998, Vol. 9, No. 1, pp. 65-104.)

Décimo Séptimo: Que, a igual conclusión de aceptar por regla general la colaboración reglamentaria en materias reservadas por la Constitución al dominio legal, debe llegarse en virtud de lo dispuesto en el inciso final del numeral 3° del artículo 19 de la Carta Fundamental. En efecto, y tal como ha tenido oportunidad de desarrollar este Tribunal en sentencia de 4 diciembre de 1984, Rol N° 24, relativo a un requerimiento sobre la Ley de Drogas, el texto del artículo 19 N° 3 exige que la conducta se encuentre "expresamente" descrita en la ley, pero no que esté "completamente" descrita en el precepto legal. Este último adjetivo calificativo fue incluido en la propuesta de precepto constitucional hecho por la

Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, pero deliberadamente eliminado por la Junta de Gobierno, lo que debe necesariamente interpretarse como una aceptación, en esta materia, de la colaboración de la potestad reglamentaria en la descripción de la conducta sancionable.

Décimo Octavo: Que, de este modo, la Constitución otorga y distribuye potestades limitadas a los órganos del Estado para garantizar que su actuación sea en defensa de la persona y de su dignidad, pero suficientes para la consecución del bien común en materias que exigen regulación y fiscalización estatal, como lo es, en la especie, la producción y distribución de energía eléctrica. En virtud de esos principios y conforme a las reglas ya analizadas, la Constitución reserva a la ley, manifestación de la voluntad soberana y norma con la máxima publicidad, el establecimiento sustantivo de los deberes y de las sanciones que puedan imputarse a su incumplimiento. Al mismo tiempo, y dentro de los límites constitucionales y legales, faculta a la administración para dictar las normas reglamentarias que juzgue convenientes para la ejecución de los deberes legales.

Décimo Noveno: Que de lo razonado en este capítulo debe concluirse que la administración no está constitucionalmente facultada para sancionar, si las conductas que se suponen infringidas están descritas únicamente en normas reglamentarias que no tengan suficiente cobertura legal. Como ya lo ha dicho este Tribunal, *“sin suficiente cobertura legal, un decreto, reglamento o instrucción no puede constitucionalmente*

establecer deberes administrativos que limiten el ejercicio del derecho a llevar a cabo una actividad económica lícita y a cuyo incumplimiento se vinculen sanciones. El estatuto de las garantías constitucionales establece claros límites a la manera en que la ley debe describir conductas infractoras de deberes administrativos y no entrega a la discrecionalidad administrativa la creación autónoma de tales deberes o la fijación de sus sanciones.” (Considerando 19 de la sentencia de fecha 27 de Julio, rol 480.)

Establecido lo anterior, cabe ahora examinar si la aplicación del ya referido artículo 15 en las gestiones pendientes, con las características indicadas en el considerando tercero que antecede, cumple de manera suficiente con los principios de la reserva legal y de la tipicidad que forman parte del principio de legalidad.

III. Examen de la Inaplicabilidad del artículo 15 a la luz del Principio de Reserva Legal.

Vigésimo: Que, conforme lo ha establecido este Tribunal (desde luego en la tantas veces referida sentencia de 27 de Julio, rol 480) y está conteste la doctrina y jurisprudencia nacional, el principio de reserva legal obliga a que tanto la descripción de la conducta cuya infracción se vincula a una sanción, al menos en su “núcleo esencial”, como la sanción misma, se encuentren establecidas en normas de jerarquía legal y no de rango inferior.

Vigésimo Primero: Que, entendido de ese modo el principio de legalidad, no cabe hacer reproche al artículo 15 en examen, en tanto cuanto éste faculta a la

Superintendencia para sancionar incumplimiento de normas legales, pues, como ya lo dijo este Tribunal, en el considerando 28° de la ya citada sentencia de 27 de julio de 2006, rol 480 *"el hecho que una ley faculte a una Superintendencia a sancionar a las empresas sujetas a su supervisión ante la infracción de ley no constituye un acto constitucionalmente repudiable desde el punto de vista de la legalidad en su dimensión de reserva legal. Es obvio, por la propia definición del principio de reserva legal, que si el deber está establecido en una norma de rango legal, no cabe reproche de constitucionalidad alguno en su virtud"* y así se declarará.

Vigésimo Segundo: Que, como ha quedado consignado en el considerando tercero que antecede, el artículo 15 también ha sido invocado y pretende aplicarse en la causa pendiente como fundamento legitimador de infracciones descritas en normas reglamentarias establecidas en un Decreto Supremo, por lo que cabe examinar ahora la aplicabilidad del precepto en esta hipótesis.

Al efecto, debe tenerse presente que no corresponde a este Tribunal juzgar, en la especie, si las normas reglamentarias, frente a cuyo incumplimiento se ha invocado el artículo 15 de la Ley 18.410, describen conductas con autonomía o si desarrollan aquellas cuyo núcleo esencial ha sido ya establecido en normas legales. Hacer un examen de esta naturaleza implicaría revisar la legalidad de normas reglamentarias y su consecuente constitucionalidad,

cuestión que corresponde apreciar a aquel Tribunal ante quien se ha reclamado la multa y es, en todo caso, ajena a la competencia de esta Magistratura, la que, ante acciones de inaplicabilidad, solo ha sido facultada para examinar preceptos legales y no Decretos Supremos, según lo dispone con toda claridad el numeral 6° del artículo 93 de la Constitución Política del Estado.

Vigésimo Tercero: Que no corresponde en este caso de inaplicabilidad analizar las restantes hipótesis en que el artículo 15 habilita a la Superintendencia a aplicar sanciones; esto es, ante infracción de las demás normas relacionadas con electricidad, gas y combustibles líquidos, y ante el incumplimiento de las instrucciones y órdenes que les imparta la Superintendencia. Por las razones indicadas en los considerandos Segundo y Tercero, el artículo 15 impugnado no está siendo aplicado ante tales eventos, por lo que **su aplicación** no puede, en estos casos, resultar contraria (o acorde) a la Constitución, pues no tiene aplicación en el caso.

Vigésimo Cuarto: Que, en consideración a lo ya razonado, este Tribunal no hará reproche de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley N° 18.410; pues, como se ha señalado, no resulta contrario a la Constitución que este sea invocado para sancionar infracciones legales y tampoco que sea aplicado para sancionar infracciones de normas reglamentarias, siempre que dichas infracciones reglamentarias estén jerárquicamente precedidas por preceptos legales que describan con suficiencia al núcleo de la conducta. Examinar esto último, como se ha dicho,

implica revisar la legalidad y consecuente constitucionalidad de Decretos Supremos; cuestión que no compete a este Tribunal por esta vía.

IV. Examen de la Inaplicabilidad del artículo 15 a la luz del Principio de Tipicidad.

Vigésimo Quinto: Que el principio de tipicidad exige que la conducta a la que se ha atribuido una sanción se encuentre sustantivamente descrita en la norma (de rango legal), de manera que los sujetos imperados por ella tengan una suficiente noticia (previa) acerca de la conducta que les resultará exigible. En tal virtud, solo serán sancionados aquellas personas respecto de quienes se pueda presumir que han estado en situación de conocer cabalmente lo que se describe como conducta indebida y sujeta a sanción. De esa manera, la Constitución cautela también que no se produzcan arbitrariedades jurídicas o judiciales en la aplicación de esos preceptos y permite la crítica y el control de las decisiones que se toman en su virtud.

Vigésimo Sexto: Que, conforme se entabló este libelo, este Tribunal ha sido llamado a pronunciarse acerca de si el artículo 15 de la Ley 18.140 cumple suficientemente con el principio de tipicidad; pero sucede que el referido precepto no describe ninguna conducta. Como puede apreciarse de este solo aserto, el examen de tipicidad no puede ser hecho al artículo 15, sino a las normas que describen las conductas debidas y a cuya infracción el artículo 15 les atribuye una sanción; ya sea que tales deberes estén establecidos en leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con electricidad,

gas y combustibles líquidos, o en instrucciones y órdenes que imparta la Superintendencia, pues estas son las normas cuya infracción el artículo 15 permite sancionar.

Vigésimo Séptimo: Que este Tribunal no considera contrario a la Constitución el hecho de que un precepto de carácter legal habilite a una Superintendencia a sancionar, en condiciones que no se describen en ese mismo precepto todas y cada una de las conductas susceptibles de ser sancionadas. En la especie se atribuyen a las empresas recurrentes infracciones a dos cuerpos normativos: al artículo 81 de D.F.L. 1 del Ministerio de Minería de 1982, conocido como "Ley Eléctrica" y a las normas que, según afirma la Superintendencia, se limitan a desarrollar ese mismo precepto, todas contenidas en el Decreto Supremo 327 del Ministerio de Minería de 1997. Esta dispersión normativa del derecho administrativo sancionador en dos cuerpos legales no vulnera el principio de tipicidad, pues *"no resulta intolerable para el valor de la seguridad jurídica que normas contenidas en dos cuerpos legales diversos pretendan aplicarse a una Empresa especializada que lleva a cabo, en virtud de una concesión, un servicio público, cuya naturaleza exige de una regulación altamente técnica y dinámica..."*. (Considerando 40° de la sentencia de 27 de julio de 2006, rol 480.)

Vigésimo Octava: Que no le cabe al Tribunal examinar si los preceptos sustantivos referidos en el considerando anterior; esto es el artículo 81 del D.F.L. N° 1 aludido y en el Decreto Supremo 327 del Ministerio de Minería

cumplen o no con el principio de tipicidad, pues ello no le ha sido solicitado en la acción que determina su competencia. Además, respecto de las normas contenidas en el Decreto Supremo no podría hacerlo por no tener competencia para ello. A todo evento, deja constancia que el Artículo 81 del Decreto con Fuerza de Ley, ya referido, no fue objeto de reproche de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en un requerimiento similar al presente, según puede verse de la sentencia rol 480 del 27 de julio del presente.

Vigésimo Novena Que, en consecuencia, la aplicación del artículo 15 de la Ley 18.410, en cuanto se le invoca, como en la especie, para sancionar conductas descritas en una ley y en un Decreto Supremo no viola por si mismo el principio de tipicidad, pues sólo podrían hacerlo aquellas normas que describen conductas y les atribuyan sanciones, que no es el caso del precepto impugnado, y así se declarará.

Y vistos, lo dispuesto en los artículos 5°, 6°, 7°, 19 N°s. 3, 21 y 26, 32 N° 6, 63 N°s. 2, 4, 16 y 18 y 93 N° 6 e inciso decimoprimerero y lo previsto en los artículos 26 a 33 y 38 a 45 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, y demás normas ya citadas,

SE DECLARA QUE SE RECHAZA, EN TODAS SUS PARTES, LA ACCIÓN DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DE AUTOS.

Se previene que los Ministros señores Juan Colombo Campbell y Jorge Correa Sutil no concuerdan con lo razonado en los considerandos Octavo a Décimo, ambos inclusive.

Además, el Ministro Correa Sutil se hace un deber expresar que, si bien concuerda, por lo dicho en los considerandos Sexto, Séptimo, y Décimo Primero a Décimo Tercero, ambos inclusive, que el principio de legalidad es aplicable a la actividad sancionadora de la Administración, no resulta, a su juicio, ni pertinente ni necesario fundarlo en el artículo 19 N° 3 de la Constitución. Al efecto, tiene presente lo siguiente:

Primero: Que el artículo 19 N° 3 efectivamente consagra un principio general, como lo es el de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, independiente del ámbito o rama jurídica donde se pretenda tal ejercicio. Sin embargo, las concreciones que siguen en los incisos siguientes hacen diferencias en cuanto al ámbito de los derechos ejercidos, distinción que es precisamente acorde con el principio de igualdad, pues no es lo mismo pretender derechos como actor en una causa civil que hacerlo como infractor en una gestión administrativa o como imputado en una penal. Estas diferencias están reconocidas por la Constitución y deben ser respetadas por sus intérpretes.

Segundo: Que, para reconocer las diferencias aludidas en el razonamiento anterior, debe tenerse presente, desde luego, el propio lenguaje del artículo 19 N° 3, pues de él se siguen algunas diferencias en el ámbito de aplicación. En efecto, en materia de defensa jurídica, las garantías constitucionales están establecidas en términos generales y por ende, no cabe duda que rigen no sólo en el campo penal. La garantía de un proceso justo y

racional, incluyendo la legalidad del órgano, están expresadas en términos generales, incluyendo a todo órgano que ejerce jurisdicción y, por ende esta garantía general debe aplicarse no sólo al proceso penal, sin perjuicio de que, como reconocieron los Comisionados que participaron en su redacción, la racionalidad y justicia de un procedimiento puede exigir diversas cosas según la materia que se trate de juzgar. Diverso es, en cambio, el lenguaje del inciso séptimo en cuanto establece que la ley no puede presumir de derecho la **responsabilidad penal**. No corresponde dilucidar en esta oportunidad el alcance del precepto, pero es evidente que su extensión a otros tipos de responsabilidad resulta, a lo menos, problemática. Si se hace aplicable a otros ámbitos, debe extenderse por analogía y reconociendo las diferencias. Por su parte, el principio de irretroactividad del inciso siguiente está, al menos en su lenguaje, también referido a delitos y penas, por lo que no podría concluirse sin más que su ámbito de aplicación excede el derecho penal.

Tercero: Que los principios de tipicidad y de reserva legal contenidos en el inciso final que ahora nos ocupa dispone que "Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella". Para determinar el alcance o ámbito de aplicación de este precepto más allá de lo penal, resulta fundamental determinar que ha de entenderse por pena y particularmente establecer si una multa del derecho administrativo puede ser considerada como tal. Es bien sabido que tanto el derecho penal como el administrativo

pueden establecer multas. La cuantía de las fijadas en este último suelen incluso ser más altas que las del derecho penal. Sin embargo, debe anotarse que unas y otras tienen una diferencia cualitativa importante. Las multas del derecho penal, en caso de no pago, pueden llevar a la pérdida de la libertad; las del derecho penal son "transformables en privación de libertad". En cambio, las del derecho administrativo pueden afectar el patrimonio, pero no la libertad. Si pretendieran hacerlo, deberían ser consideradas penas. Es posible que esa diferencia cualitativa haya determinado que la definición legal de pena excluya expresamente las multas administrativas. En efecto, el Código Penal, en una norma que existía a la fecha en que se elaboró la Constitución y que sigue vigente hoy establece que "no se reputan penas... las multas y demás correcciones que los superiores impongan a sus subordinados **y administrados** en uso de su jurisdicción disciplinal o **atribuciones gubernativas.**" (énfasis añadido). Si bien esta definición legal no es general para el derecho y está establecida en una norma de rango inferior a la Constitución denota la diferencia que nuestro sistema jurídico penal ha hecho y hace entre las sanciones administrativas y las penales.

Cuarto: Que quienes elaboraron el texto de la Constitución estaban conscientes de esta diferencia entre penas y sanciones administrativas y propusieron este vocablo y no el más genérico de "sanciones", como hacen otros textos constitucionales que le sirvieron de modelo. Esta diferencia difícilmente puede estimarse como una inadvertencia. Enrique Evans, uno de quienes participaron

activamente en la redacción del precepto en su texto "Los Derechos Constitucionales", señala: *"Téngase presente, en todo caso, que **las multas que aplique la Administración no son "penas"** pero para imponerlas rige la obligación que pesa sobre toda autoridad de someterse a las garantías de un racional y justo procedimiento."* (página 150, Tomo 2, 3ª edición, 2004).

Quinto: Que existen otra serie de diferencias que la doctrina se ha encargado de analizar entre las penas y otras sanciones, particularmente relativas a las finalidades retributivas y preventivas de las primeras y el puramente preventivo y de política general de las segundas, así como respecto de los órganos que pueden aplicarlas y de los sujetos que pueden padecer unas y otras. No parece que esas diferencias o el debate acerca de similitudes sea especialmente relevante aquí. Lo fundamental para un juez no está tanto en este ejercicio como en determinar si el derecho vigente establece unas mismas reglas constitucionales para ambos tipos de sanciones o si las trata con estatutos diversos. Como hemos podido apreciar, el lenguaje constitucional claramente las distingue.

Sexto: Que otro de los más influyentes constitucionalistas chilenos, activo participante en la elaboración del texto constitucional reconoce también que los tres últimos incisos del numeral 3º del artículo 19, son, a diferencia de los anteriores aplicables sólo al juzgamiento penal. Luego de transcribir el inciso sexto del numero 3 del artículo 19 señala este autor: *"Debemos recordar que, según anunciamos en el N° 68 de este*

volumen, el precepto recién copiado, junto con aquellos contemplados en los dos incisos finales del mismo artículo, fija algunas bases del procedimiento y del juzgamiento penal.” (Alejandro Silva Bascuñán, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo XI, páginas 156 y 157, énfasis añadido).

Séptimo: Que si atendemos ahora al elemento sistemático de interpretación resulta también claro que el sistema jurídico chileno y el derecho constitucional en particular no tratan del mismo modo el derecho a la libertad y a la seguridad personal y sus restricciones, que es lo que está en juego en el caso de las penas y el derecho a emprender y desarrollar actividades económicas y a la propiedad, que es lo restringido por el derecho administrativo sancionador en este caso. En efecto, el texto Constitucional distingue claramente ambos estatutos, con garantías que no sólo se encuentran en preceptos diversos sino que difieren en su contenido, como puede apreciarse de la lectura del numeral 7° del artículo 19 o de las diferencias entre las acciones cautelares de amparo y de protección. Es el texto constitucional el que establece diferencias al tratar la actividad del Estado que sanciona a personas naturales con penas que son o pueden llegar a ser privativas de su libertad que cuando establece reglas para regular y sancionar a personas, pero especialmente a empresas que desarrollan una actividad económica lícita. Es la Constitución la que ha establecido diferencias entre la libertad personal, por una parte y la libertad económica y de emprendimiento, por otra.

Octavo: Que la doctrina que asimila el derecho administrativo sancionador y el derecho penal se funda, con frecuencia, en su similar naturaleza ontológica. Para jueces llamados a fallar en conformidad a derecho, el problema que deben dilucidar no dice relación con "naturalezas ontológicas", si es que las figuras creadas por normas jurídicas, aunque fundadas, en juicios morales, puedan tenerlas. Para un juez llamado a fallar en conformidad al derecho, en este caso, el constitucional, la pregunta es si la Constitución ha o no asimilado los estatutos básicos del derecho penal y los del derecho administrativo que limita y sanciona actividades económicas lícitas. La respuesta es no y, por ende, no debe confundirse el estatuto de la libertad personal con aquel de la libertad económica. No se trata de establecer primacías, sino diferencias.

Noveno: Que si intentamos dilucidar la intención o espíritu del artículo 19 N° 3, ella también nos conduce a rechazar la tesis de asimilar el estatuto constitucional de las penas con el de las sanciones administrativas. Desde luego, se han citado en los razonamientos cuarto y sexto de esta prevención la doctrina de dos de los más influyentes redactores de este precepto y ambos coinciden en que el precepto no se dictó para aplicarse más allá de lo penal. Al revisar las actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución en que se discute el contenido de esta norma, resulta claro el propósito de los comisionados de aplicar algunos de sus incisos más allá del ámbito penal. Así, por ejemplo, ocurrió con el justo y racional procedimiento, aunque reconociendo diferencias

según lo que se tratara de juzgar. Esta voluntad, en cambio no se manifiesta respecto de los dos últimos incisos del numeral 3 del artículo 19. Si se revisan los ejemplos y situaciones que los Comisionados ponen al discutirlos se advertirá que ellos consisten en casos estrictamente penales, salvo una de don Alejandro Silva Bascuñán quien propone que la garantía de la irretroactividad cubra no sólo las sanciones penales, sino toda sanción. La propuesta se deja para una posterior discusión, la que luego no se verifica, al menos según el registro de sus actas según consta en actas de la sesión 212. Don Enrique Evans, activo participante en ese debate reconoce en su obra *Los Derechos Constitucionales*, páginas 129 y 130, que se propuso extender las garantías de los tres últimos incisos a toda sanción, pero que ello no se concretó: *"Todo el contenido de los tres últimos incisos del N° 3 que estamos relatando fue estudiado, en especial, en la Sesión 113, de 10 de abril de 1975, de la CENC. Es conveniente advertir que allí se planteó , por los señores Ortúzar (pág.5), Silva (págs. 5 y 6) y Evans (pág. 7), el que los principios que están en los tres incisos que veremos debían aplicarse no sólo a las sanciones penales sino a toda sanción de otra naturaleza, aplicada por los tribunales o la Administración. Si bien esta tesis no se concretó en los preceptos finales que veremos, ella confirma la tesis del constituyente de exigir el sometimiento del órgano que ejerce, permanente o accidentalmente, jurisdicción, a las reglas de un racional y justo procedimiento, como ya lo indicamos en*

la página 44 de esta obra." (Los Derechos Constitucionales, Tomo II, pags. 149 y 150, énfasis añadido.)

Décimo: Que, más allá de la interpretación del texto constitucional, existen múltiples autores que sostienen la conveniencia de aplicar todas las garantías constitucionales del derecho penal al administrativo sancionador, dada la elaboración y precisión que tales garantías tienen y la capacidad que han demostrado en la defensa de la libertad, lo que trasladaría esa certeza desde el ámbito penal al administrativo sancionador. Sin perjuicio que esa es una discusión de mérito, es del caso destacar que toda esa doctrina y los sistemas jurídicos que la han seguido, han debido aceptar que el estatuto constitucional del derecho penal debe aplicarse al derecho administrativo sancionador con "matices", "adaptaciones", "flexibilidades", aplicando iguales principios, "pero no de la misma manera", "minorado" o "con menor exigencia" que en el derecho penal. Al darse el paso de la asimilación debe, en consecuencia, matizarse la aplicación de los tradicionales principios del derecho penal, perdiéndose así la misma ventaja de la certeza que se trataba de alcanzar. Esta incerteza está precisamente provocada por que las "matizaciones" deben hacerse al margen de preceptos constitucionales claros. Aunque se adopte entonces la doctrina que asimila ambos sistemas, se hace necesario luego reconocer las diferencias y construir una línea jurisprudencial y doctrinaria propia del Derecho Administrativo, en conformidad a los principios de esta rama y teniendo

especialmente presente las garantías patrimoniales y de la libertad económica y no las de la libertad personal, cuando son las primeras y no las segundas las que están en juego.

Décimo Primero: Que los valores de la democracia constitucional no exigen asimilar el principio de la legalidad del derecho penal al administrativo sancionador. Tampoco lo descartan. Signo de ello es que mientras algunas democracias constitucionales ya asentadas, como la Alemana y la Española la han acogido (la primera desde fines de los 60 del siglo pasado y la segunda a partir de 1972 y luego con fuerza después de la aprobación de su Constitución), otras como Francia e Italia no lo han hecho. La doctrina nacional que propugna esta asimilación ha seguido de cerca la jurisprudencia y a los autores españoles. Para jueces constitucionales no es un hecho menor anotar que en el caso español, a diferencia del chileno existe un precepto en la Carta Fundamental que sujeta a toda sanción y no sólo a las penas al principio de legalidad. (artículo 25.1. del texto constitucional español). La asimilación en ese país resulta entonces obligada por el texto constitucional que la legitima.

Décimo Segundo: Que, en consecuencia, ni en el lenguaje, ni en el espíritu del inciso final del artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental, interpretado a la luz de los elementos gramatical, lógico, sistemático e histórico es posible encontrar base de sustentación a la tesis de que las garantías del derecho penal deben aplicarse al derecho administrativo sancionador. El debate doctrinario

acerca de la conveniencia de hacerlo es uno de mérito y que no resulta concluyente. La aplicación tampoco resulta necesaria para la defensa de los derechos fundamentales, máxime si el principio de legalidad, a nuestro juicio con contornos más adecuados, resulta aplicable, como en la especie, en razón de los derechos que afecta la actividad sancionadora del Estado.

Décimo Tercero: Que esta prevención se aparta de un precedente del Tribunal, particularmente de la sentencia Rol N° 244 de 26 de agosto de 1996 relativo a la Ley de Caza, pero las razones antes expuestas me obligan a hacerlo. A juicio de este Ministro, esta tesis no se aparta de la sentencia Rol N° 46 de 21 de Diciembre de 1987, pues las sanciones que se le pretendía aplicar en ese caso a Clodomiro Almeyda, contenidas en el entonces vigente artículo 8° de la Constitución, si eran, por su naturaleza, sanciones de carácter penal, aunque estuvieran contenidas en el texto constitucional.

El Ministro señor Mario Fernández Baeza previene que no comparte el considerando Vigésimo Séptimo del fallo, en concordancia con su prevención formulada en el fallo Rol N° 480, de 27 de julio de 2006, de este Tribunal.

Se previene que los Ministros señores Marcelo Venegas Palacios y Enrique Navarro Beltrán, concurren al fallo y tienen presente, adicionalmente, las siguientes motivaciones:

1. Que, como se ha señalado, los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República se refieren específicamente a los principios que conforman el Estado

de Derecho y, en particular, a la sujeción de todas las autoridades -cualquiera sea su naturaleza o función- a la Carta Fundamental y a las leyes. En efecto, el artículo 6° obliga a todos los órganos del Estado a **"someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella"**. Por su lado, el artículo 7° indica que **"los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley"**; por lo que, bajo sanción de nulidad y responsabilidad, **"ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes"**.

2. Que este denominado **"principio de la competencia"** es reiterado en el artículo 2° de la Ley N° 18.575, sobre bases generales de la administración del Estado, conforme al cual **"los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a las Constitución y las leyes"**; debiendo actuar dentro de su **competencia**; razón por la cual **"no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico"**.

3. Que de este modo, como se ha sostenido por la doctrina nacional, **"el Derecho Administrativo comporta un postulado fundamental, el de la sumisión de la Administración al Derecho lo cual constituye una formulación muy general del principio de la legalidad reconocido en los artículos 6 y 7 de la Constitución"**

Política y en el artículo 2° de la ley 18.575" (OELCKERS CAMUS, OSVALDO, El principio de la legalidad, en La Administración del Estado de Chile 1990-2000, 2000, p. 455).

4. Que ahora bien, en relación a lo que se discute en el caso de autos, el artículo 19 de la Constitución Política, en su N° 3, relativo a la igualdad ante la justicia, reconoce principios fundamentales tales como el debido proceso, **legalidad de la conducta sancionada** y de la pena y el de **tipicidad**. De acuerdo a este último, la conducta sancionada debe encontrarse expresamente descrita por la ley. Por lo mismo se ha definido la sanción administrativa como *"un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una **conducta ilegal**"* (GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO, Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Madrid, 1992, p. 161).

5. Que específicamente en materia sancionatoria este mismo Tribunal ha señalado que *"los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos **son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado**".* Así se ha consignado que *"entre ellos, es necesario destacar los **principios de legalidad y de tipicidad**, los cuales no se identifican, sino que el segundo tiene un contenido propio como modo de realización del primero. La legalidad se cumple con la previsión de los delitos e infracciones y de las sanciones en la ley, pero **la tipicidad requiere de algo más, que es la precisa definición de la conducta que la***

ley considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad, junto a la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta". Reafirmando lo anterior, se ha destacado que los aludidos principios de legalidad y tipicidad "se encuentran consagrados en los incisos séptimo y octavo del N° 3° del artículo 19, de la Carta Fundamental, de acuerdo con los cuales 'Ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado', y 'Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella.'" De esta manera, se ha concluido por este mismo Tribunal, que "la Constitución precisa de manera clara que **corresponde a la ley y solo a ella establecer al menos el núcleo esencial de las conductas que se sancionan** materia que es así, de exclusiva y excluyente **reserva legal**, en términos tales, que no procede a su respecto ni siquiera la delegación de facultades legislativas al Presidente de la República, en conformidad con lo que dispone el artículo 61, inciso segundo, de la Constitución Política". (Rol N° 244, 26 de agosto de 1996). En estricta concordancia con lo anterior, también este tribunal ha señalado recientemente que "los principios del artículo 19 N° 3 de la Constitución, en la amplitud y generalidad ya realzada, se aplican, en lo concerniente al fondo o sustancia de toda diligencia, trámite o procedimiento, cualquiera sea el órgano estatal involucrado, trátese de actuaciones judiciales, actos jurisdiccionales o **decisiones**

administrativas en que sea, o pueda ser, afectado el principio de legalidad contemplado en la Constitución, o los derechos asegurados en el artículo 19 N° 3 de ella, comenzando con la igual protección de la ley en el ejercicio de los atributos fundamentales. Además y de los mismos razonamientos se sigue que los principios contenidos en aquella disposición constitucional rigen lo relativo al proceso racional y justo, cualquiera sea la naturaleza, el órgano o el procedimiento de que se trate, incluyendo los de índole administrativa, especialmente cuando se ejerce la potestad sancionadora o infraccional. Por consiguiente, el legislador ha sido convocado por el Poder Constituyente a ejercer su función en plenitud esto es, tanto en cuestiones sustantivas como procesales, debiendo en ambos aspectos respetar siempre lo asegurado por la Carta Fundamental en el numeral referido". (Rol N° 437, de 21 de abril de 2005).

6. Que de todo lo dicho se desprende de manera inequívoca que este Tribunal Constitucional ha entendido, razonamiento que los previnientes hacen suyo, que los principios de legalidad y tipicidad que inspiran el orden penal y que se encuentran recogidos en los tres últimos incisos del N° 3 del artículo 19 se aplican también a todas las manifestaciones del derecho sancionador del Estado. Así por lo demás se desprende de la historia fidedigna del establecimiento de esta norma, habida consideración que como lo señaló el Presidente de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución: "en principio, hay opinión coincidente de todos los miembros de la Comisión, en el sentido de **considerar la situación**

de todas las leyes sancionatorias y no sólo las de orden criminal" (sesión N° 113, 10 de abril de 1975, p. 10).

7. Que estos principios imponen, en palabras del Tribunal Constitucional español, "la exigencia material absoluta de **predeterminación normativa de las conductas y de las sanciones** correspondientes, exigencias que (...) afecta a la tipificación de las infracciones, a la graduación y escala de las sanciones y a la correlación entre unas y otras, de tal modo que (...) el conjunto de las normas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción susceptible de ser impuesta". (T. CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA, sentencia de 29 de marzo de 1990, citada en GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMAS-RAMON, Derecho Administrativo, p. 177).

8. Que lo anterior, por lo demás, también ha sido sostenido en diversos y reiterados fallos pronunciados por la propia Corte Suprema de Justicia. Así, a fines del año pasado dicho máximo tribunal precisa específicamente sobre el mismo punto que "el principio de reserva o legalidad, como límite de la potestad punitiva del Estado, apreciado para los efectos del presente análisis, bajo su vertiente de la **tipicidad**, -y de acuerdo con cuyo enunciado, ninguna conducta puede sancionarse sin que previamente haya sido descrita en la ley- se encuentra previsto como un derecho fundamental de las personas en el inciso final del precitado artículo 19 N°3 de la Constitución; y su aplicación tiene lugar tanto en el ámbito de la potestad sancionatoria penal que ejercen los Tribunales de Justicia, en quienes radica la atribución

exclusiva para imponer penas- como en aquél de la potestad sancionatoria administrativa, que se reconoce a la Administración del Estado para sancionar determinadas conductas infraccionales". (CORTE SUPREMA, 8 de diciembre de 2005, Rol N°4.404-2005).

9. Que tan evidente es lo anterior que la propia Contraloría General de la República ha dictaminado también que los principios del derecho penal son aplicables en el ámbito sancionador administrativo. Así, se ha expresado que *"la potestad disciplinaria es una manifestación de la potestad sancionatoria del Estado, la que, a su vez, es junto a la potestad punitiva penal, una de las manifestaciones del ius puniendi general del Estado, razón por la cual ha entendido también que **los principios del Derecho Penal son aplicables al derecho sancionador disciplinario**".* En apoyo de esta tesis, se agrega por el organismo contralor, que *"la doctrina y la jurisprudencia, salvo excepciones, vienen insistiendo últimamente en que todas las manifestaciones punitivas del Estado, incluidas las que confiere el derecho disciplinario, tienen un fundamento común, se aplican y justifican en virtud de un mismo ius puniendi, de donde se deduce que le son aplicables grosso modo los mismos principios y reglas, por lo general extraídas del derecho penal"* (CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Dictamen N° 14.751, de 22 de marzo de 2005).

10. Que en armonía con lo anterior, la doctrina nacional y extranjera de los ius publicistas también ha sido concluyente sobre el punto, en cuanto a que *"hoy existe una verdadera transformación del sistema vigente*

de sanciones administrativas, que más que desconocerlas, intenta adecuar su existencia con los principios del debido proceso, **tipicidad y legalidad**, lo que implica la necesidad de proyectar el campo de las sanciones administrativas las categorías más depuradas del derecho penal. Esta proyección no viene dada por un mero capricho o una analogía sin fundamento, sino porque esta doctrina nos advierte una clara identidad entre las sanciones administrativas y las puramente penales". (MENDOZA ZUÑIA, RAMIRO, Del recurso de reposición administrativo y su aplicación ante la ley especial, Actualidad Jurídica 8, 2003, p. 286). Por lo mismo, **"la administración no puede crear, por propia iniciativa, sanciones contra los administrados, por cuanto la determinación de las conductas punibles y las respectivas sanciones son de atribución exclusiva del legislador, competencia indelegable que le pertenece constitucionalmente"** (DROMI, ROBERTO, Derecho Administrativo, p. 268). En concordancia con lo anterior se ha sostenido que **"es preciso reclamar que, atendido el campo cada vez más extenso abarcado por las regulaciones administrativas, en lo sucesivo se intente una tipificación precisa de las conductas que las infringen. Naturalmente las descripciones correspondientes no pueden ser tan minuciosas como las penales. Sin embargo, deben contemplar, por lo menos, los límites generales, más allá de los cuales se prohíbe a la Administración toda intervención punitiva"** (ENRIQUE CURY, Derecho Penal, Parte General, Tomo I, p. 81). Lo anterior incluso motivó a que en el Coloquio de Estocolmo de la Asociación Internacional de Derecho Penal, se

acordara al efecto que **"la definición tanto de las infracciones administrativas como de las sanciones que les son aplicables debe ser precisada de acuerdo con el principio de legalidad"**. Conviene recordar en tal sentido, que el proyecto de ley que establece las bases de los procedimientos administrativos sancionatorios, en primer trámite constitucional, reafirma el principio de tipicidad en tanto sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales en la ley y en los reglamentos dictados conforme a ella (Boletín N° 3475-06).

11. Que específicamente en relación al requerimiento que motiva estos autos, el artículo 15 de la Ley N° 18.410 faculta a la Superintendencia de Electricidad y Combustible para sancionar a las empresas sujetas a su fiscalización no sólo por las infracciones de las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con electricidad, gas y combustibles líquidos, sino que además incluso frente a un mero **incumplimiento de las instrucciones y órdenes que imparta la propia Superintendencia**. Esta disposición, en principio, satisface el principio de legalidad, tal como lo ha señalado expresamente sobre el punto la doctrina (AGUERREA MELLA, PEDRO, Acerca de los límites de la potestad sancionadora de la Administración, Tesis para optar al grado de Magíster de Derecho Público, Universidad Católica, 2005, Inédita, p. 91).

12. Que sin embargo, como se ha consignado, el precepto legal referido precedentemente autoriza al

propio organismo fiscalizador sectorial, la Superintendencia de Electricidad y Combustible, a sancionar eventualmente no sólo las conductas tipificadas en la ley y en los reglamentos dictados por expreso mandato del legislador, sino que incluso aquellas que pudieren establecerse en instrucciones y órdenes emanadas de la propia Superintendencia; lo que deberá contrastarse, en su caso, con los principios de tipicidad y legalidad, desde el momento que la autoridad administrativa por sí y ante sí -y sin suficiente respaldo legal- estaría determinando la conducta a sancionar, la que puede llevar aparejado multas de hasta diez mil unidades tributarias anuales, y respecto de cuya imposición puede reclamarse a los tribunales de justicia, siempre que se consigne previamente un determinado porcentaje de la misma. Las entidades administrativas que supervigilan las diversas actividades sectoriales económicas ciertamente tienen facultades fiscalizadoras, pero circunscritas en su alcance y contenido a lo ordenado al efecto por el legislador, careciendo por tanto de atribuciones "normativas".

13. Que evidentemente la conducta debe estar descrita en su esencia en la ley, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de este mismo Tribunal y de la Corte Suprema y la doctrina referida en los razonamientos precedentes, en estricta armonía con lo ordenado imperativamente en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República, que consagra el principio de tipicidad, el que como se ha indicado resulta plenamente aplicable en materia sancionatoria

administrativa. Debe sí tenerse presente, como la ha indicado la doctrina más autorizada sobre la materia, que *"la descripción rigurosa y perfecta de la infracción es, salvo excepciones, prácticamente imposible. El detallismo del tipo tiene su límite. Las exigencias maximalistas sólo conducen, por tanto, a la parálisis normativa o a las nulidades de buena parte de las disposiciones sancionadoras existentes o por dictar"* (NIETO GARCIA, ALEJANDRO, Derecho Administrativo Sancionador, 1993, p. 215). De modo tal que, si bien es posible que la potestad reglamentaria pueda complementar al legislador en aspectos no esenciales, esto es, accidentales y no substanciales, y por cierto con estricta subordinación a la misma; ello resulta inadmisibile de manera autónoma y aún más respecto de las órdenes e instrucciones que imparta la propia Superintendencia, normativa ésta que usualmente carece de la debida publicidad -pudiendo incluso ser verbal- y ni siquiera se encuentra sujeta al control de juridicidad por parte de la Contraloría General de la República, a través de la toma de razón, como sí ocurre en principio respecto de la potestad reglamentaria de ejecución de ley. Un razonamiento contrario importaría establecer una verdadera "legislación irregular", ajena por completo al mandato soberano que el Constituyente entrega exclusiva y excluyentemente a los colegisladores, democráticamente elegidos por los ciudadanos. La adecuada descripción de la conducta sancionada por parte del legislador ciertamente constituye un imperativo constitucional que se vincula estrechamente con la circunstancia que las

sanciones importan afectación de derechos fundamentales, como la propiedad, la libertad de emprender e incluso en ciertos casos la propia libertad personal, los que sólo admiten limitaciones a través de normas legales y siempre y cuando no afecten los derechos en su esencia, como lo preceptúa el artículo 19 N° 26 de la Constitución Política de la República. Ciertamente es que el Estado debe ejercer severamente sus funciones fiscalizadoras, como por lo demás se desprende del artículo 1° de la Carta Fundamental, pero ello jamás debe importar la afectación de los derechos fundamentales de la persona, sea esta natural o jurídica.

14. Que sin embargo, en el caso de autos, tal como se señala en el considerando vigésimo tercero, lo que se imputa a las recurrentes es el eventual incumplimiento de deberes esenciales contenidos en normas legales, sustancialmente al deber de coordinación de las empresas a que alude el artículo 81 del DFL 1/82; no correspondiendo, en consecuencia, juzgar en esta causa la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley N° 18.410, en cuanto faculta para sancionar incumplimientos de normas eventualmente infralegales, en términos aislados y desvinculados de los preceptos legales ya citados.

Redactó la sentencia el Ministro señor Jorge Correa Sutil y las prevenciones sus autores.

Notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 479-2006.-

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente don José Luis Cea Egaña y los

Ministros señores Juan Colombo Campbell, Raúl Bertelsen Repetto, Hernán Vodanovic Schnake Mario Fernández Baeza, Jorge Correa Sutil, Marcelo Venegas Palacios, señora Marisol Peña Torres y Enrique Navarro Beltrán. Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, don Rafael Larrain Cruz.