



000264
doscientos sesenta y cuatro

2019

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE

Sentencia

Rol 6810-19-INA

[7 de noviembre de 2019]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DEL
ARTÍCULO 16, INCISO SEGUNDO, DE LA LEY N° 18.410

ENEL DISTRIBUCIÓN CHILE S.A.

EN CAUSA SOBRE RECLAMO DE ILEGALIDAD CARATULADA "ENEL
DISTRIBUCIÓN CHILE S.A. CON SUPERINTENDENCIA DE ELECTRICIDAD Y
COMBUSTIBLES", DE QUE CONOCE LA CORTE DE APELACIONES DE
SANTIAGO, BAJO EL ROL N° CIVIL-14.013-2017.

VISTOS:

Introducción

A fojas 1, con fecha 13 de junio de 2019, ENEL Distribución Chile S.A. (ENEL) deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 16, inciso segundo, de la Ley N° 18.410, que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, para que surta efectos en la causa caratulada "ENEL Distribución Chile S.A. con Superintendencia de Electricidad y Combustibles", sobre reclamo de ilegalidad, de que conoce la Corte de Apelaciones de Santiago, bajo el Rol N° Civil-14.013-2017.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El precepto legal impugnado dispone:

- **Artículo 16, inciso segundo, de la Ley N° 18.410:**

"Para la determinación de las correspondientes sanciones, se considerarán las siguientes circunstancias:

- a) La importancia del daño causado o del peligro ocasionado.*
- b) El porcentaje de usuarios afectados por la infracción.*
- c) El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción.*



d) La intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma.

e) La conducta anterior.

f) La capacidad económica del infractor, especialmente si se compromete la continuidad del servicio prestado por el afectado.

Síntesis de la gestión pendiente

En cuanto a la gestión judicial pendiente, cabe consignar que, por resolución exenta N° 11.750, de 29 de diciembre de 2015, confirmada por la resolución exenta N°21.036, de 3 de noviembre de 2017, que desestimó el recurso de reposición, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), luego de fiscalizar las interrupciones en el suministro eléctrico del período diciembre 2013-noviembre 2014, sancionó a la requirente ENEL distribución –como sucesora legal de Chilectra S.A.- con una multa de 35.611 UTM, equivalente a más de \$ 1.700.000.000.-, por exceder los valores máximos permitidos, en los índices por alimentador que se indican, lo que constituye incumplimiento de los estándares de calidad de suministro, conforme a la normativa de la Ley General de Servicios Eléctricos (DFL 4/20018, del Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción) y su Reglamento (DS 327/97, del Ministerio de Minería).

ENEL dedujo conforme al artículo 19 de la ley reclamo de ilegalidad en contra de la resolución sancionatoria, que se encuentra pendiente de fallo ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Señala la parte requirente que el impugnado artículo 16, inciso segundo, de la ley orgánica de la SEC, dispone que para la determinación de la sanción se considerarán las 6 circunstancias que consigna dicho precepto legal, circunstancias para la graduación de la pena que, en su aplicación a la gestión sublite sobre reclamo de ilegalidad –afirma ENEL- contrarían el artículo 19 constitucional, en sus numerales 2°, 3° y 26.

Explica la actora que dichas circunstancias enumeradas en el artículo 16 no permiten graduar la infracción especialísima por la que se ha sancionado a ENEL, entregando a la autoridad administrativa –SEC- un margen excesivo e ilimitado de discrecionalidad, más allá de lo que autoriza la Carta Fundamental, en términos tales que la sanción aplicada no tiene parámetros o criterios de cálculo objetivos y proporcionales, ni previsibles para el afectado, vulnerándose en consecuencia los principios constitucionales de legalidad y proporcionalidad de la pena.

Indica que, en este caso, nos encontramos frente a una sanción por una infracción especialísima, infrecuente y anómala, desde que no se sanciona un hecho



000265 3
descuente cuenta, linco

específico, sino los incumplimientos globales de continuidad de suministro, calculados sobre el rendimiento anual de la compañía. Así, tratándose de una infracción sistémica, que no se reconduce a un hecho específico, ENEL postula que las circunstancias enumeradas en el artículo 16 son impertinentes e ineptas para graduar la multa impuesta por la SEC por esta infracción global, lo que determina que nos encontremos frente a una sanción imprevisible y arbitraria, así como carente de criterios objetivos que la justifiquen.

Agrega, que la sanción de la SEC reclamada, es precaria en su fundamentación y sólo alude brevemente a 3 circunstancias de las enumeradas en el artículo 16:

- 1°. El porcentaje de usuarios afectados por la infracción, que excede el 5,4%.
- 2°. La conducta anterior, en cuanto existe reiteración, y
- 3°. La capacidad económica del infractor, considerando su porcentaje de participación en el mercado eléctrico.

Pues bien, estos criterios no son pertinentes a un caso como el de autos, donde se sanciona una infracción excepcional, sistémica y global, calculada sobre una evaluación anual, donde no es aplicable el criterio del porcentaje de usuarios, ni la conducta anterior por tratarse de un cúmulo de conductas. En fin, la capacidad económica a que hace referencia tampoco es relevante desde que en la resolución de la SEC sólo se alude a la participación en el mercado.

Igualmente, las otras circunstancias del artículo 16, como la importancia del daño, la intencionalidad o el beneficio económico, son ineptas para calcular la multa frente a fallas sistémicas, pues se atiende a la calidad global durante el año conforme a los estándares de calidad de servicio.

Siendo así, la aplicación del inciso segundo del artículo 16 generaría evidentes efectos inconstitucionales, al habilitar una discrecionalidad extrema en la facultad punitiva de la Superintendencia, y sin una fórmula de cálculo objetiva del quantum de la multa, generando arbitrariedad, desigualdad e incerteza al afectado.

Manifiesta ENEL que la resolución sancionatoria carece de metodología de cálculo objetiva y comprensible. En efecto, la SEC soslayó los criterios de su Circular N°2990, de 2007, que contiene instrucciones generales para la metodología de cálculo, y que debiera ser vinculante para la SEC. Da cuenta ENEL de que conforme al informe pericial ordenado por la Corte de Santiago y acompañado en el reclamo de ilegalidad, la resolución sancionatoria no da cuenta de la metodología de cálculo, y que su monto excede en 158 veces el valor de la multa al que se arriba aplicando la circular 2990.

Esto es manifestación de la precariedad, falta de predictibilidad, razonabilidad y desproporción de la sanción aplicada, lo que vulnera el principio de legalidad, en su vertiente de tipicidad, que exige una potestad punitiva razonable y con límites a la discrecionalidad, que en el caso concreto son infringidos por la





aplicación del precepto impugnado, vulnerándose igualmente el principio de proporcionalidad, que exige un debido fundamento, sobre parámetros razonables y determinados o determinables, objetivos y verificables, para fijar la cuantía de la multa, lo que tampoco se aprecia en este caso concreto, en que sobre la base del artículo 16 la SEC aplicó una multa altísima, afectando también la seguridad jurídica.

Luego de aludir a la jurisprudencia de esta Magistratura sobre los principios de legalidad y proporcionalidad en abono de sus argumentaciones, y a los casos "Cascadas", para concluir que en la especie se infringen dichos principios, desde que el precepto cuestionado ha habilitado a la Superintendencia para sancionar a la actora a su entera discreción, y sin parámetros objetivos ni previsibles para el afectado. Es decir, el artículo 16, inciso segundo, además de contener criterios intrascendentes e ineptos para graduar la multa en caso de infracciones sistémicas, habilita la inconstitucionalidad que se genera en este caso, desde que no restringe de modo alguno la discrecionalidad sancionatoria de la autoridad, siendo un precepto estéril como fuente legal para fijar la cuantía de la multa frente a la naturaleza especialísima de la infracción que nos convoca.

Agrega ENEL que, en este caso concreto nos encontramos frente a una modalidad de la denominada "ley pantalla", es decir, un caso en que se verifica el riesgo de que "la aplicación irrestricta de la ley opaque la plena aplicabilidad de la Constitución", desde que referencia en la resolución sancionatoria a las circunstancias del artículo 16 impugnado –aún cuando no sirvan para determinar la multa en este caso excepcional–, igualmente autorizaría al juez –al conocer del reclamo de ilegalidad– para soslayar la exigencia de los principios constitucionales de legalidad y proporcionalidad de la pena; blindando legalmente la multa ante el juez y tornando invisible su falta de justificación, opacando así la vigencia de las garantías constitucionales del administrado. Lo recién expuesto, deja de manifiesto a entender de la requirente, que el único remedio para evitar el resultado inconstitucional que envuelve en este caso la ley pantalla, es declarar la inaplicabilidad del precepto, pues sólo de ese modo quedará el juez facultado para revisar el carácter imprevisible, inexplicable, excesivamente discrecional y desproporcionado de la multa impuesta por la SEC.

En abono de esta argumentación se sostiene que la Corte Suprema ha validado la razonabilidad de la cuantía de las multas, bastando para ello la referencia de la SEC a las circunstancias del artículo 16. Luego, sólo declarándose la inaplicabilidad de este artículo, es que la Corte de Apelaciones de Santiago, en la gestión sublite, no podrá confirmar la cuantía de la multa sobre la base de la mera referencia a las circunstancias del artículo 16, como pretende la SEC, y deberá necesariamente constatar la forma de cálculo de la multa, valiéndose del único antecedente objetivo al efecto, dado por la metodología de cálculo contenido en la referida Circular de la SEC 2990, o bien, de estimar que no se aplica dicha circular,



000266⁵
doscientos sesenta y seis

igualmente deberá pronunciarse sobre la proporcionalidad de la sanción sobre la base de los antecedentes fácticos y la metodología y principios jurídicos aplicables.

Admisión a trámite, admisibilidad y observaciones de fondo al requerimiento

El requerimiento fue sustanciado por la Primera Sala de este Tribunal, que lo admitió a trámite, suspendió el procedimiento en el reclamo de ilegalidad; y declaró su admisibilidad (fojas 182 y 230).

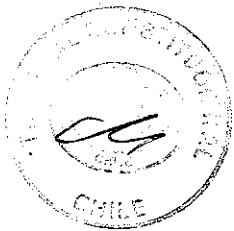
Se hizo parte en autos la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), y formuló oportunamente observaciones sobre el fondo, instando por el rechazo del requerimiento en todas sus partes.

Observaciones de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles.

En su presentación de 2 de agosto de 2019, a fojas 239 y siguientes, la Superintendencia explica, en primer término, las características y particularidades propias del servicio de distribución de energía eléctrica, en tanto actividad de "servicio público", y sector regulado por ley –en términos de generalidad y obligatoriedad-, y sujeta a deberes, y permanente fiscalización de la autoridad, en aras a verificar el cumplimiento de la normativa sectorial, sobre la base de los principios comunes de todo servicio público, como son el de continuidad, regularidad y uniformidad, y existiendo un límite en la cantidad de interrupciones en la red de distribución, así como en la duración de las mismas.

La SEC señala que, en la especie, al fiscalizar el período diciembre 2013-noviembre 2014, se constató que Chilectra –Hoy ENEL- había excedido los valores máximos establecidos por la Comisión Nacional de Energía, lo que motivó la aplicación de la multa, hoy reclamada de ilegalidad ante la Corte de Santiago. Explica sobre el punto que yerra la requirente en sus argumentaciones, toda vez que, no nos encontramos frente a una sanción por una infracción inusual, anómala, ni única en su especie, como insiste en calificarla ENEL, para luego argumentar que el artículo 16, inciso segundo, no fija circunstancias aptas para graduar la multa frente a este tipo de infracción; sino que estamos frente a un tipo infraccional que se viene sancionando por la SEC hace más de una década –refiriendo al efecto la normativa de la Ley Eléctrica y su Reglamento concernida-; y que es conocido por todas las concesionarias de distribución eléctrica y, desde luego por la requirente, que ya ha sido multada por el mismo concepto en reiteradas ocasiones y ha reclamado de ilegalidad en dichos casos, sin argüir una pretendida especialidad del tipo infraccional que no haría aplicable a su respecto los criterios del artículo 16. ENEL, en el caso de autos tampoco ha negado la infracción ni la reiteración, pero ahora pretende una artificiosa argumentación de inconstitucionalidad para obtener la rebaja de la multa.

Añade la SEC que, en cuanto a los montos de las multas aplicadas a las distribuidoras eléctricas, por infracciones del mismo tipo, estos han sido similares o





incluso mayores que la multa aplicada en el caso sublite a ENEL, y que ahora se tilda de constitucionalmente desproporcionada. Sabido es asimismo, que la infracción se constata sobre la información que entregan las mismas distribuidoras a la autoridad, y que la multa se calcula sobre la base de los criterios de los artículos 15, 16 y 16 A de la Ley de la Superintendencia, gozando de reconocimiento jurisprudencial.

Por otro lado, la Superintendencia manifiesta que la Circular 2990, de 2007, no tiene el carácter normativo o vinculante que pretende la actora, desde que dicha circular da respuesta a una consulta de la Asociación Gremial de Empresas Eléctricas, sobre la metodología de cálculo que a esa fecha estaba aplicando la SEC; lo que ha sido igualmente así reconocido por la jurisprudencia que ha concluido que dicha circular no tiene carácter normativo, general, ni vinculante hacia el futuro. Luego, también debe desestimarse la alusión de ENEL a dicha circular en que tanto se insiste para fundar una supuesta vulneración a los principios de legalidad y proporcionalidad.

Luego, consignado que nos encontramos frente a una infracción claramente tipificada, conocida y comprendida por las empresas distribuidoras eléctricas, además constata la SEC que la multa se encuentra debidamente motivada y justificada, satisfaciendo dicho requisito la resolución sancionatoria, conforme a las circunstancias del artículo 16, inciso segundo, que se precisan en la misma resolución, y a las que ya se ha aludido en esta relación, descartando la SEC que la motivación del acto requiera mayor extensión como igualmente pretende ENEL, pues la sanción aplicada sí cumple con fundamentación de hecho y derecho que permite asimismo comprender la graduación de la multa que fue aplicada.

Así, entonces, no puede en la especie estimarse que la multa aplicada es carente de criterios objetivos y precisos en su determinación, o que en ella no se contenga una metodología racional y previsible de cálculo como pretende la parte requirente. Claramente, en el caso concreto, tampoco se percibe un nivel de discrecionalidad tal en la autoridad, que amague las exigencias constitucionales de legalidad y proporcionalidad de la pena. Ni tampoco son atingentes las sentencias de los casos "Cascadas" citadas por la actora, pues en esos fallos se señaló la ausencia de criterios de graduación de la sanción, siendo que el artículo 16, inciso segundo, sí satisface ese punto, al establecer precisamente 6 criterios de graduación de la sanción, que deben ser tomados en cuenta por la autoridad, lo que redundará en un modelo respetuoso del principio de proporcionalidad, conforme lo ha expresado este tribunal constitucional en su jurisprudencia (Rol 2922), en tanto existen criterios, parámetros y límites dispuestos en la ley para ponderar la sanción, y a los cuales deben sujetarse los órganos del estado en el ejercicio de la su potestad sancionatoria administrativa, todo lo cual lleva a descartar en la especie la vulneración de los principios de legalidad o de proporcionalidad y, consecuentemente, conlleva el necesario rechazo del requerimiento.



000267⁷
doscientos sesenta y siete

En seguida, agrega la Superintendencia que en autos no se vislumbra la concurrencia de la denominada "ley pantalla", toda vez que la resolución sancionatoria -amparada en la ley- no violenta la Constitución, y refuta el argumento de ENEL de que la inaplicabilidad sea el único remedio para que el juez pueda revisar la sanción y su proporcionalidad, desde que dicha competencia sí esta otorgada al juez, vía el reclamo de ilegalidad impetrado en la especie, conforme al artículo 19 de la Ley de la Superintendencia. Precisamente, la Corte de Apelaciones de Santiago, revisará el quantum de la multa, su fundamento y los parámetros para fijar su quantum, todo lo cual es, en todo caso, un asunto de mera legalidad y no de constitucionalidad.

En fin, manifiesta la SEC que en la especie es del todo aplicable el artículo 16, inciso segundo, que precisamente permite satisfacer el estándar constitucional de legalidad y proporcionalidad, para luego concluir que toda discusión acerca de la aplicación por la autoridad administrativa de los criterios de graduación dispuestos en dicho precepto, o la supuesta especialidad del tipo infraccional, es asimismo un asunto de mera legalidad, que debe resolver en su mérito el juez del fondo, por todo lo cual se solicita el rechazo del libelo de inaplicabilidad en todas sus partes.

Vista de la causa y acuerdo

Traídos los autos en relación, en audiencia de Pleno del día 24 de septiembre de 2019 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos de los abogados representantes de ambas partes, quedando adoptado el acuerdo y la causa en estado de sentencia con la misma fecha (certificado a fojas 263).

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, el requirente de autos impugna el artículo 16 inciso segundo de la Ley N° 18.410, Orgánica de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, porque, a su juicio, aplicarlo en la gestión pendiente resulta contrario al artículo 19 N° 2°, 3° y 26° de la Constitución, ya que, no obstante enumerar seis circunstancias para determinar la sanción, dada la naturaleza especialísima de la infracción que se le atribuye, lejos de limitarla la Superintendencia, le entregaría una excesiva discrecionalidad, con lo cual "(...) *blinda la multa ante el juez ordinario, haciendo invisible su falta de justificación y determinación normativa, y opacando así la vigencia de las garantías básicas del derecho administrativo sancionatorio*" (fs. 3 de estos autos constitucionales);

SEGUNDO: Que, más específicamente, en lo relativo a la vulneración de los derechos constitucionales, la requirente expone que fundar la sanción, apenas nominalmente, en lo dispuesto en el artículo 16 inciso segundo, "(...) *dispensa jurídicamente a la SEC, en el caso concreto en el que incide esta inaplicabilidad, de la obligación de aplicar y explicar una metodología de cálculo objetiva, precisa y verificable de la*





sanción, que pueda ser conocida por quien la sufre, a fin de comprenderla" (fs. 31), de tal manera que las circunstancias descritas en dicha norma no resultan adecuadas a su caso para limitar la discrecionalidad administrativa, lo cual conduce a que, "(...) por aplicación del precepto impugnado en la gestión pendiente, el quantum de la multa aplicada a mi representada es completamente discordante con otras sanciones aplicadas por la SEC en circunstancias análogas y, sorprendentemente, en un plazo brevísimo de tiempo (sólo días)" (fs. 43).

Siendo así, concluye la requirente, "(...) la aplicación del Precepto Legal impugnado recubre con un manto de legalidad lo que de otro modo se revelaría claramente como un acto sancionatorio carente de limitación, fundamento y parámetro legal, y, por tanto, contrario a derecho" (fs. 55);

I. DEFINICIONES JURISPRUDENCIALES

TERCERO: Que, esta Magistratura ha venido configurando, en un conjunto de decisiones a partir de requerimientos de inaplicabilidad que cuestionan disposiciones legales vinculadas con la determinación del quantum de las sanciones que puede aplicar la Administración, parámetros o criterios que es preciso considerar al establecerlas para que sean respetuosas de la Constitución (por ejemplo, Roles N° 2.666, 2.884 y 2.922);

CUARTO: Que, sin cuestionar los actos administrativos que, en cada caso, determinan y aplican las sanciones y dejando a los jueces del fondo la acreditación y ponderación de los hechos que configuran tanto las conductas infractoras y las que sirven de base a los descargos, como los supuestos de lo decidido por la Administración, nos hemos abocado al resultado que se sigue de la aplicación de los preceptos legales que sirven de sustento al quantum de las multas respectivas;

QUINTO: Que, en lo sustantivo, la evaluación de constitucionalidad se ha centrado, por una parte, en el grado de precisión o especificidad de la norma legal que establece la sanción y, de otra, en relación con los criterios que permitan determinar, en la situación concreta, su cuantía, monto o porcentaje, tales como la fijación de valores mínimos o máximos o los criterios para su graduación;

SEXTO: Que, respecto de estos último, si bien la mayor especificación de ambos elementos -cuantía y criterios de determinación- no conducen, necesariamente, a una aplicación que haga improcedente el examen de constitucionalidad, su ausencia o laxitud favorece que pueda reprocharse el apego a la Carta Fundamental del precepto legal que la contempla, desde luego, porque el sujeto obligado carece de información relevante acerca de las consecuencias que acarrea incurrir en las infracciones tipificadas por la ley (c. 32°, Rol N° 2.922);

SEPTIMO: Que, conforme a estos razonamientos, por ejemplo, se rechazó la acción de inaplicabilidad del artículo 51 de la Ley N° 20.283 que impone una multa al propietario del predio o a quien ejecute una corta de bosque no autorizada,



000268⁹
doquieros suerter, ocho

equivalente al doble del valor comercial de los productos cortados o explotados, con un mínimo de 5 unidades tributarias mensuales por hectárea, agregándose que, si los productos han sido retirados del predio, la multa se incrementa en un 200%, sin perjuicio del comiso, si se encuentran en poder infractor, para ser enajenados por la Corporación Nacional Forestal;

OCTAVO: Que, arribamos a esa decisión, en el Rol N° 2.884, expresando que "(...) El parámetro de estimación de la multa está asociado al valor comercial de los productos y no es el resultado de una estimación arbitraria y ajena a la consideración comercial (...)" (c.23°);

NOVENO: Que, al contrario, como lo resolvimos en el Rol N° 2.922 (c. 49°), cuando "(...) no existe ningún parámetro de objetividad (...) se hace una mera remisión general y no motivada (...)", atendido que la "materialización fáctica (de la norma sancionatoria) no se sustenta sobre la base de criterios de razonabilidad (objetivos y ponderados) que permitan determinar porqué se ha impuesto una determinada sanción, e incluso, porqué un porcentaje específico y no otro";

DECIMO: Que, en este caso, se examinaba la aplicación del artículo 29 del Decreto Ley N° 3.538, vigente en ese momento, que autorizaba a la entonces Superintendencia de Valores y Seguros para determinar el monto de la multa de acuerdo a los límites establecidos en sus artículos 27 y 28 "o hasta en un 30% del valor de la emisión u operación irregular";

DECIMOPRIMERO: Que, es útil recordar que aquel Decreto Ley fue íntegramente reemplazado por la Ley N° 21.000, cuyo artículo 38 inciso primero señala, en la actualidad, que "[p]ara la determinación del rango y del monto específico de las multas a las que se refieren los artículos anteriores, la Comisión deberá procurar que su aplicación resulte óptima para el cumplimiento de los fines que la ley le encomienda, considerando al efecto las siguientes circunstancias:

1. La gravedad de la conducta.
2. El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción, en caso que lo hubiese.
3. El daño o riesgo causado al correcto funcionamiento del mercado financiero, a la fe pública y a los intereses de los perjudicados con la infracción.
4. La participación de los infractores en la misma.
5. El haber sido sancionado previamente por infracciones a las normas sometidas a su fiscalización.
6. La capacidad económica del infractor.
7. Las sanciones aplicadas con anterioridad por la Comisión en las mismas circunstancias.
8. La colaboración que éste haya prestado a la Comisión antes o durante la investigación que determinó la sanción";





DECIMOSEGUNDO: Que, esta preceptiva nueva tuvo en consideración los pronunciamientos de esta Magistratura, como consta en las intervenciones del Ministro de Hacienda y del Diputado Fuad Chahin de que da cuenta el Informe de la Comisión Mixta encargada de proponer la forma y modo de superar las discrepancias producidas entre el Senado y la Cámara de Diputados, respecto del proyecto de ley que crea la Comisión de Valores y Seguros (8 de noviembre de 2016, pp. 56 y 62, Boletín N° 9.015-05);

DECIMOTERCERO: Que, también, en el Rol N° 2.666 declaramos la inaplicabilidad del artículo único inciso primero de la Ley N° 20.473 que permite imponer, entre otras sanciones, una multa de hasta 500 unidades tributarias mensuales por las infracciones allí previstas, porque *“(...) la regulación ha de establecer un conjunto diferenciado de obligaciones y de sanciones dimensionadas en directa relación con la entidad o cuantía del incumplimiento (...)”* (c. 17°);

DECIMOCUARTO: Que, por último, en el Rol N° 3.228, a propósito de la inaplicabilidad deducida respecto del artículo 20 de la ley General de Urbanismo y Construcción que sanciona con multa entre un 0,5% y un 20% del presupuesto de la obra, se razonó sobre la base que dicha norma *“(...) no evidencia criterios objetivos, reproducibles y verificables, en virtud de los cuales el juez competente esté habilitado para imponer una sanción pecuniaria de menor o mayor magnitud o cuantía (...), se manifiesta así un margen legal excesivamente amplio o laxo entre la sanción mínima y la máxima aplicable, rayano en la indeterminación del marco penal, lo que alberga la posibilidad de decisiones arbitrarias o desiguales, desde que no puede saberse con certeza sobre la base de qué motivaciones explícitas el juez las puede adoptar (...)”* (c. 16°);

DECIMOQUINTO: Que, esta secuencia de pronunciamientos da cuenta que *“(...) la política legislativa no puede estar desapegada de los límites razonables y objetivos que demanda el principio de proporcionalidad, como expresión de la garantía de un justo y racional de procedimiento, según lo dispuesto en el artículo 19 N° 3 inciso sexto de la Constitución, en línea con la interpretación que ha sido sostenida por nuestro Tribunal Constitucional: “Que el derecho a un procedimiento justo y racional no sólo trasunta aspectos adjetivos o formales, de señalada trascendencia como el acceso a la justicia de manera efectiva y eficaz, sino que también comprende elementos sustantivos de significativa connotación material como es -entre otras dimensiones garantizar la proporcionalidad de las medidas adoptadas en su virtud”* (María José Martabit y Constanza Hube: “Acciones Colectivas y Multas: Una Mirada Constitucional tras la Entrada en Vigencia de la Ley N° 21.081”, *Revista de Derecho y Consumo*, N° 3, Santiago, Fundación Fuego Universidad Diego Portales, 2019, pp. 67 y 68);

DECIMOSEXTO: Que, el contexto de estos pronunciamientos, el artículo 16 inciso segundo de la Ley N° 18.410 se enmarca dentro de los criterios que esta Magistratura ha ido elaborando, conforme a la Constitución, por lo que lo hemos mencionado como ejemplo en la materia (c. 28°, Rol N° 2.922);



DECIMOSEPTIMO: Que, por ende, aun cuando no inhibe el control de constitucionalidad *per se*, que el legislador contemple, con mayor precisión, el monto de la multa que se puede imponer como sanción, a la par que criterios para determinarse su cuantía específica en el caso concreto de que se trate, son variables que contribuyen a delimitar la discrecionalidad administrativa, cuando se incorporan parámetros objetivos, verificables y de contornos definidos, lejos de la laxitud, imprecisión e inseguridad que esta Magistratura ha reprochado;

DECIMOCTAVO: Que, adicionalmente, esa mayor y más precisa delimitación también sirve a la labor judicial cuando deba examinar la sanción administrativa para cerciorarse de la concurrencia de las circunstancias en que se basa, tal y como debe sostenerlo argumentalmente y probarlo, en sus elementos fácticos, la autoridad que la impone, pues, como ha señalado la Excelentísima Corte Suprema, precisamente en un caso donde se reclamó en contra de una sanción impuesta también por la Superintendencia de Electricidad y Combustible a la requirente, "(...) atendida la naturaleza, características y fines propios del Derecho Administrativo Sancionador, recae sobre la autoridad que investiga y acusa, esto es, sobre el órgano fiscalizador, el peso de demostrar la ocurrencia de los hechos que configuran la infracción respectiva.

Dicho principio importa una serie de garantías, entre las que se incluye la presunción de inocencia, que implica, a su vez, que el imputado debe ser tratado como inocente mientras una decisión ejecutoriada no establezca lo contrario. Semejante afirmación exige, en consecuencia, que "sea la Administración quien rinda prueba de cargo para destruir la presunción de inocencia y con ello poder castigar (...)" pues la carga de la prueba corresponde a la Administración Pública que acusa", la que deberá versar sobre el hecho constitutivo de infracción administrativa, el resultado que haya ocasionado, la causalidad existente entre ambos y la participación del acuerdo (Rebollo et al, 2005, p. 44, citado por Eduardo Cordero Quinzacara en "Derecho Administrativo Sancionador", Legal Publishing Chile. Primera edición, mayo de 2014, p. 405).

Los anteriores razonamientos suponen que la carga probatoria que recae sobre el administrado, en este caso sobre Chilectra, se refiera, a su turno, a la acreditación de aquellas circunstancias alegadas en su defensa y conforme a las cuales, a su juicio, se eximiría de la responsabilidad que le achaca la autoridad" (c. 5º, Rol N° 19.058-2017);

II. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO

DECIMONOVENO: Que, al examinar la Resolución N° 11.750, mediante la cual la Superintendencia de Electricidad y Combustibles aplicó la multa ascendente a 35.611 Unidades Tributarias Mensuales a la requirente, es posible constatar que:

- Dicha multa se impuso por haber excedido los valores máximos permitidos en los índices por alimentador que indica en el considerando 3º, incumpliendo los



estándares de calidad del suministro y las disposiciones legales que se citan en la parte resolutive;

- De acuerdo al considerando 8°, la autoridad administrativa señala que, para determinar ese monto, tuvo en cuenta, particularmente, tres de las circunstancias mencionadas en el artículo 16 inciso segundo, en sus letras b), e) y f), esto es, el porcentaje de usuarios afectados por la infracción, la conducta anterior de la empresa y su capacidad económica; y

- En relación con la primera circunstancia referida, se expresa que el porcentaje de usuarios afectados por la infracción, excede el 5,4% de los clientes; respecto de la conducta anterior de la empresa, se plantea que "(...) *ha excedido reiteradamente los índices de continuidad del suministro (ICS) que establece la ley (...)*", lo que se grafica en una tabla que se agrega a la Resolución; y, finalmente, en relación con la capacidad económica, se invoca el porcentaje de participación de la empresa en el mercado eléctrico (c. 8°);

VIGESIMO: Que, ahora bien, al reclamar judicialmente en contra de dicha Resolución, la requirentesostiene, en síntesis, que la autoridad administrativa ha incumplido el deber constitucional y legal de fundar la decisión sancionatoria, especialmente en cuanto a la metodología aplicada para ello, imponiendo una cuantía desproporcionada, a partir -a su juicio- de desconocer la normativa administrativa que debió tener en cuenta para decidir, así como sus actuaciones anteriores y la falta de reglamentación en la materia, sin perjuicio de objetar los supuestos de hecho en que se funda la multa (fs. 93 a 95 de estos autos constitucionales), añadiendo "*i. [q]ue para determinar el monto de la sanción deben considerarse circunstancias que, en definitiva, no fueron tomadas en cuenta por la SEC.*

ii. Que en el caso de las circunstancias sí consideradas en la Resolución impugnada, dichas circunstancias no fueron correctamente ponderadas" (fs. 123-124), por lo que solicita "[c]omo consecuencia del debido juzgamiento de estas circunstancias, solicitamos a US. Iltrma. la reducción proporcional de la sanción impuesta, al mínimo que estime de prudencia y justicia" (fs. 124).

VIGESIMOPRIMERO: Que, sobre esa base, esta Magistratura no puede ignorar que, mientras que en estos autos se requiere la inaplicabilidad del artículo 16 inciso segundo, en su reclamación ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, la empresa afectada demanda lo que estima su recta aplicación en la gestión pendiente porque deberían considerarse circunstancias -previstas en el mismo precepto legal- que no fueron tomadas en cuenta por la autoridad administrativa al fijar el quantum de la sanción, cuanto porque las que sí estimó no se ponderaron correctamente;

VIGESIMOSEGUNDO: Que, siendo así, la objeción que plantea la requirente no se dirige a lo preceptuado en el artículo 16 inciso segundo, cuya aplicación -de manera distinta, por cierto, a la que realizó la Superintendencia- se solicita a la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, sino que busca cuestionar,



000270
docecientos setenta

13

antes que se ejerza, la labor del juez de fondo, lo cual evidentemente, no puede ser revisado por esta Magistratura;

VIGESIMOTERCERO: Que, no es irrelevante, frente a esta pretensión de evaluación anticipatoria, consignar que "(...) los autores nacionales mayoritariamente coinciden en general que los procesos de reclamación contenciosa de las sanciones administrativas deben entenderse dentro de las acciones de plena jurisdicción (...), lo que se estima constituiría la solución más compatible y acorde con el derecho a una tutela judicial efectiva y la exigencia del debido proceso en los términos que contemplan los artículos 19 numeral 3° y 38 de la Constitución (...)" (Jaime Jara Schnettler: "La Revisión Jurisdiccional de las Sanciones Administrativas y la Garantía del Recurso de Plena Jurisdicción", Revista de Derecho Público, N° 89, Santiago, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2018, p. 79);

VIGESIMOCUARTO: Que, conforme lo señala el autor citado, la Excelentísima Corte Suprema, a propósito del artículo 171 del Código Sanitario (que ha sido requerido también de inaplicabilidad, Rol N° 2.495 y N° 2.501), ha sostenido que "(...) no existe en él limitación a las facultades jurisdiccionales que tienen los tribunales de justicia para revisar, por la vía de la reclamación, las sanciones que imponga ante la autoridad sanitaria, sea en cuanto a su procedencia, sea en cuanto a su entidad o monto (...)" (c. 3°), añadiendo que, si bien el inciso segundo de esa norma dispone que el tribunal desechará la reclamación si los hechos que motivaron la sanción se encuentran comprobados en el sumario administrativo, no es procedente "(...) disminuir las facultades jurisdiccionales de los tribunales revisores de las sanciones. Del propio tenor de la expresión "y si la sanción aplicada es la que corresponde a la infracción cometida", se infiere que el tribunal puede ponderar las circunstancias concurrentes en cada caso a fin de calibrar la multa que haya de aplicarse" (c. 3°, Rol N° 1.534-2015);

VIGESIMOQUINTO: Que, en consecuencia, la aplicación del artículo 16 inciso segundo no resulta, en la gestión pendiente, contraria al artículo 19 N° 2°, 3° y 26° de la Constitución, como lo plantea la requirente, pues, en primer lugar, aunque se encuentra controvertido por las partes en estos autos que la multa aplicada sea discordante con otras sanciones aplicadas en casos análogos, de ser efectivo, tal diferenciación no deviene de la aplicación del precepto legal impugnado.

En segundo lugar, la invocación de las circunstancias previstas en dicho artículo por parte de la Superintendencia, para fundar la multa impuesta a la requirente, tampoco resulta contraria al derecho asegurado en el numeral 3°. Ello, al contrario, delimita el margen de discrecionalidad de la autoridad porque circunscribe el quantum de la multa y, como lo han señalado los Tribunales Superiores, ponen de cargo de la Administración sostenerlas y acreditar sus supuestos de hecho frente a la revisión judicial, tal y como la propia requirente lo invoca en su reclamo ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago.

Finalmente, no resulta contrario al N° 26°, dado que la seguridad jurídica queda a salvo mediante el ejercicio pleno de las facultades jurisdiccionales para





ponderar las circunstancias que esgrime la Superintendencia y las que invoca la requirente, calibrando la multa reclamada;

VIGESIMOSEXTO: Que, por lo expuesto, rechazaremos el requerimiento de inaplicabilidad, porque la aplicación del artículo 16 inciso segundo de la Ley N° 18.410 no resulta contraria a los derechos asegurados a la requirente en la gestión pendiente, hallándose sujeta la controversia, en plenitud, a la competencia de los Tribunales competentes.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- 1) QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1.**
- 2) QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA. OFÍCIESE AL EFECTO.**
- 3) QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR HABER TENIDO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

El Ministro Sr. Iván Aróstica Maldonado concurre a la sentencia que rechaza el presente requerimiento, teniendo en consideración -además- las siguientes reflexiones:

1º) Que, en principio, cabe compartir los justificados temores del requirente en contra de lo que la doctrina denomina "ley pantalla", puesto que una muy común cohabitación entre el Legislador y la Administración suele originar la concesión de potestades amplias e indeterminadas, cuyo ejercicio -en la práctica- se presta para abusos. Los actos de la autoridad, de esta forma, suelen ser conformes con la ley que ella misma ha patrocinado y obtenido en sede parlamentaria; circunstancia que, a su vez, como lo demuestran algunos estudios estadísticos o cuantitativos, redundan en el rechazo de los "reclamos de ilegalidad" que los afectados deducen en contra de dichos actos: los tribunales -han dicho- no pueden rebajar una multa impuesta por la autoridad administrativa, aduciendo desproporción o falta de razón, si su cuantía se encuentra dentro de los márgenes legales (SCS Rol N° 34.595-2017, considerando 5°, entre otras).

En estas condiciones, entonces, los tribunales que conocen de tales reclamos no aparecen conjugando dichas leyes con el principio de impugnabilidad de los



000271
elocientes petente para

actos administrativos, merced al cual "todo abuso o exceso" en el ejercicio de las potestades administrativas, sin excepción, puede motivar las acciones o recursos correspondientes, al tenor de la Ley N° 18.575, orgánica constitucional sobre bases generales de la Administración del Estado (artículo 2°).

Lo que, a su turno, impele a los afectados a recurrir a esta Justicia Constitucional, a objeto de que imperen las garantías fundamentales de justicia y racionalidad, ante las cuales es preciso que se inclinen las leyes administrativas y cualquier obrar de los organismos estatales (STC 1ª. Sala, roles 6.900-19 y 7001-19);

2°) Que, sin embargo, no puede predicarse que revista ese carácter potestativo la Ley N° 18.400, orgánica de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, en lo relativo a la modulación o ecuanimidad de las sanciones que puede imponer esta entidad fiscalizadora.

La Ley N° 19.613, en este sentido, perfeccionó su normativa e incluso superó las garantías que ofrece al respecto el Código Penal (artículo 70), al modificar especialmente los artículos 16 y 16 A. Es así que, con la nueva redacción de estos preceptos, a partir del año 1999 el legislador aseguró cumplidamente que la aplicación administrativa de las multas condiga y guarde proporción con la gravedad de las infracciones en cada caso cometidas (STC roles N°s 2264, considerandos 18° y 19°; 2658, considerandos 7° a 12°; 5018, considerando 4°, y 6250 considerando 4°);

Ello, naturalmente, sin perjuicio de la facultad de los jueces del fondo para enjuiciar el hecho de que la resolución N° 11.750, de 2015, de la individualizada Superintendencia (en su considerando 8°), reclamada en esa sede, no haya ponderado todos los elementos que señala la ley para calibrar la cuantía de la sanción, al omitir referirse a las circunstancias que prevén las letras a) y c) del referido artículo 16, inciso segundo;

3°) Que, de otra parte, debe dejarse constancia que la empresa de distribución eléctrica en la especie requirente, viene siendo sancionada por incumplir ciertos estándares de "calidad de suministro" o de "continuidad de suministro", según alude indistintamente la mencionada resolución N° 11.750 de la Superintendencia del Ramo. Por su parte, la Circular N° 2990, de 2007, de igual procedencia, refiere únicamente a la "continuidad de suministro".

Justificaciones ambas que -en todo caso- no figuran claramente decantadas en la Ley General de Servicios Eléctricos (artículos 2, N° 6, y 130), ni en la Ley 18.410 (artículos 3, N° 12, y 15), que únicamente tratan sobre la "calidad del servicio" y la "continuidad del servicio". De otro lado, el reglamento aprobado por el Decreto N° 327, de 1998, incluye el concepto "calidad del suministro" dentro del término mayor "calidad del servicio" (artículos 222, letra i), 223 y 245).



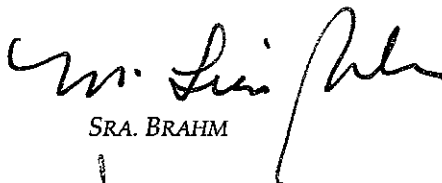


Siendo esta disonancia conceptual lo que impide determinar si la multa aplicada guarda relación con alguna conducta expresamente delineada por la ley, o si ha sido estatuida por algún decreto o circular que -por lo demás- no pueden ser materia del reclamo judicial previsto en el artículo 19 de la citada Ley N° 18.410, dado que éste circunscribe su ámbito de impugnación solamente a las resoluciones individuales que son objeto de notificación por la Superintendencia de Electricidad y Combustible.

Redactó la sentencia el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, y la prevención el Ministro señor IVÁN ARÓSTICA MALDONADO.

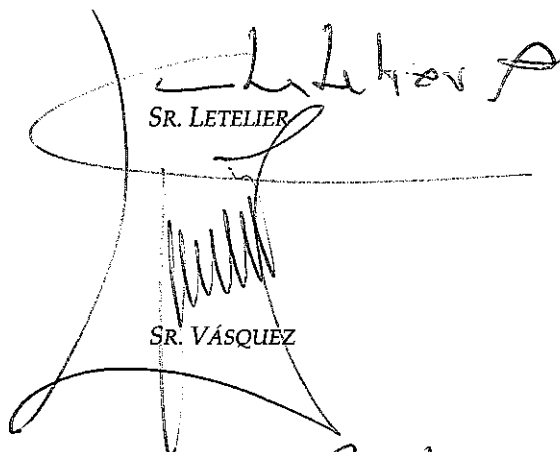
Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

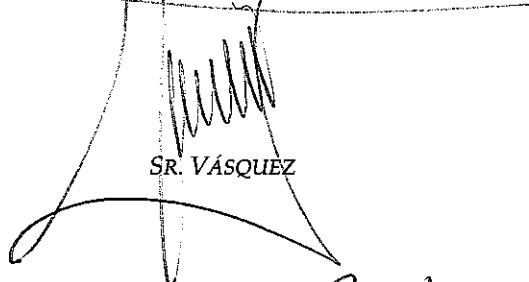
Rol N°6810-19-INA

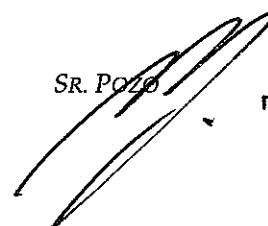

SRA. BRAHM

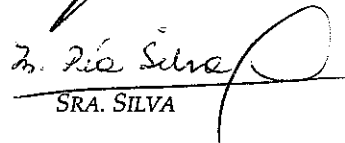

SR. ARÓSTICA

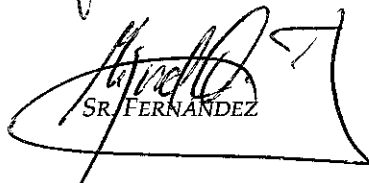

SR. GARCÍA


SR. LETELIER


SR. VÁSQUEZ


SR. POZO


SRA. SILVA


SR. FERNÁNDEZ

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y por sus Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, GONZALO GARCÍA PINO, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.