



2022

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol N° 11.741-21-INA

[7 de septiembre de 2022]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 1, EN SUS INCISOS PRIMERO, LETRA A), Y SEGUNDO EN LA FRASE “DEL ARTÍCULO 141 Y DEL INCISO SEGUNDO DEL LITERAL Q) DEL ARTÍCULO 225 DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 4, DE 2007, DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN, QUE FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 1, DE MINERÍA, DE 1982, LEY GENERAL DE SERVICIOS ELÉCTRICOS, EN MATERIA DE ENERGÍA ELÉCTRICA”, Y DEL ARTÍCULO 8, AMBOS DE LA LEY N° 21.249, QUE DISPONE, DE MANERA EXCEPCIONAL, LAS MEDIDAS QUE INDICAN EN FAVOR DE LOS USUARIOS FINALES DE SERVICIOS SANITARIOS, ELECTRICIDAD Y GAS DE RED

ENEL DISTRIBUCIÓN CHILE S.A.

EN EL PROCESO ROL N° 360- 2021-CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO), SOBRE RECURSO DE RECLAMACIÓN, SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO

VISTOS:

Introducción

A fojas 1, el 27 de agosto de 2021, ENEL Distribución Chile S.A. deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 1, en sus incisos primero, letra a), y segundo en la frase “del artículo 141 y del inciso segundo del literal q) del artículo 225 del decreto con fuerza de ley N° 4, de 2007, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 1, de Minería, de 1982, Ley General de Servicios Eléctricos, en materia de energía eléctrica”, y del artículo 8, ambos de la Ley N° 21.249, que dispone, de manera excepcional, las medidas que indican en favor de los usuarios finales de servicios sanitarios, electricidad y gas de red, en el proceso Rol



N° 360- 2021, sobre recurso de reclamación, seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

Los preceptos legales cuestionados disponen:

Artículo 1, inciso primero, letra a)

“Artículo 1.- Hasta el 31 de diciembre de 2021, las empresas proveedoras de servicios sanitarios, empresas y cooperativas de distribución de electricidad y las empresas de distribución de gas de red no podrán cortar el suministro por mora en el pago a las personas, usuarios y establecimientos, en adelante usuarios, clientes o beneficiarios, que a continuación se indican:

a) Usuarios residenciales o domiciliarios”.

Artículo 1, inciso segundo, en aquella parte que se refiere a la suspensión de la aplicación del artículo 141 de la LGSE (destacada en negrita)

*“Se suspende para los clientes señalados en el inciso anterior, por el plazo a que se refiere este artículo, la aplicación de los incisos tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo 36 del decreto con fuerza de ley N° 323, de 1931, del Ministerio del Interior, Ley de Servicios de Gas; **del artículo 141 y del inciso segundo del literal q) del artículo 225 del decreto con fuerza de ley N° 4, de 2007, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 1, de Minería, de 1982, Ley General de Servicios Eléctricos, en materia de energía eléctrica**, y lo establecido en la letra d) del artículo 36 del decreto con fuerza de ley N° 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas, Ley General de Servicios Sanitarios”.*

Artículo 8

Si los beneficiarios de esta ley hubiesen sido objeto de cortes o suspensiones de suministro o servicio, por mora en el pago de cualquiera de los servicios señalados en el artículo 1, la respectiva empresa proveedora o cooperativa deberá proceder a la reposición inmediata del servicio, sin costo alguno para el usuario, una vez publicada la presente ley.

Antecedentes y conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

De los preceptos impugnados, se indica en el requerimiento, derivan dos mandatos aplicables a las empresas proveedoras de servicio público de distribución de electricidad, como lo es ENEL, a saber: i. la prohibición de corte o suspensión de suministro, y ii. la obligación de reponer el servicio a todos los beneficiarios, a los que se les hubiera realizado dicho corte o suspensión.

Así, consigna ENEL que la aplicación de los preceptos impugnados a la gestión pendiente, le impide ejercer legítimamente la atribución que le franquea el artículo 141 de la Ley General de Servicios Eléctricos (LGSE), prohibiendo realizar la suspensión o corte del suministro respecto de cualquier usuario residencial o domiciliario con servicios que se encuentren impagos, sin distinción alguna respecto de su situación económica o su real capacidad de pago de dichas cuentas insolutas, y sin compensación alguna por los perjuicios que esa medida causa a la requirente.



Una limitación tan amplia e intensa como la consagrada en virtud de los preceptos impugnados, en tanto incluso beneficia a clientes que, como ocurre en el caso concreto que aquí se presenta, sí tienen capacidad de pagar sus cuentas, no solo ocasiona graves perjuicios a ENEL, sino que también constituye una medida que resulta injusta, desproporcionada y carente de toda justificación racional, es decir, arbitraria a la luz de la Carta Fundamental.

En consecuencia, de aplicarse los preceptos impugnados a la gestión pendiente, se privilegiaría injustamente a usuarios que se encuentran en una situación que no justifica la entrega del beneficio, vulnerándose, en la especie, los siguientes preceptos constitucionales: i. (artículo 19 N° 2) la igualdad ante la ley, ii. (artículo 19 N° 22) la no discriminación por parte del Estado en materia económica, iii. (artículo 19 N° 20) la igualdad ante las cargas públicas, iv. (artículo 19 N° 24) el derecho de propiedad, y v. (artículos 19 N° 2 y 3), adicionalmente, se vulnera el principio de proporcionalidad.

Explica ENEL en su libelo que el servicio altamente regulado de distribución de electricidad en la Región Metropolitana asegura a la empresa distribuidora, bajo un marco normativo legal básico, siendo parte del núcleo esencial de este marco normativo, la denominada “facultad de suspensión” del servicio por eventual no pago del usuario. Agrega que la facultad de corte es el principal instrumento que permite incentivar el pago por parte de los usuarios y realizar una estimación razonable de morosidad en los créditos del concesionario, al prestar un servicio masivo que requiere fuertes y permanentes inversiones, todo lo que constituye, a su vez, un elemento crucial al determinarse periódicamente por la autoridad el monto de las tarifas y la viabilidad económica del servicio de distribución eléctrica.

Luego, en el marco de la pandemia por el Covid-19 y, como una forma de aliviar el impacto en la ciudadanía, el legislador dictó la Ley N° 21.249, de 2020, cuyo artículo 8° suspendió imperativamente el ejercicio de la referida facultad de corte, obligando a Enel a reponer a todo usuario previamente desconectado por deudas anteriores de sus servicios, concediendo un derecho sobreviniente a los usuarios de continuar con sus consumos sin pago de lo adeudado por los mismos.

Pero el problema, indica la requirente, es que esta ley no contuvo depuración alguna de los beneficiarios a que iba dirigida, otorgándose este excepcional derecho en forma universal a todos los usuarios residenciales del área de concesión, sin distinción alguna de ellos por estándares objetivos como lo sería, por ejemplo: volumen de consumo eléctrico, situación patrimonial, condición de vulnerabilidad social o de riqueza, número de personas en la residencia; lo que habría generado el aprovechamiento de algunos usuarios.

Así, alega ENEL que el acto administrativo de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles que, por Oficio Ordinario N° 9.472, de 22 de junio de 2021, ordenó a ENEL reponer el servicio de electricidad importa que, en la especie, personas que contando con recursos suficientes para pagar su servicio eléctrico, según puede razonablemente presumirse de los antecedentes públicos y fidedignos que se han acompañado en la gestión pendiente, no lo pagan; y se acumulan deudas cuantiosas, por largos períodos de tiempo; y por usuarios que, además, presentan elevadísimos consumos de energía, propios de clientes con situaciones económicas acomodadas.

Agrega ENEL que los preceptos legales impugnados son decisivos en la resolución de la gestión judicial individualizada. Luego, si se declara la inaplicabilidad impetrada, el acto administrativo dictado por la SEC necesariamente carecerá de fundamento legal, lo que permitirá a la Corte de Apelaciones declarar su ilegalidad y poner cese así a la vulneración grave y flagrante de los derechos fundamentales de la actora.



Señala, en cuanto al conflicto constitucional que, en la especie, la aplicación de la normativa cuestionada genera una vulneración severa y evidente de los derechos y garantías fundamentales de la igualdad ante la ley (artículo 19 N° 2), la no discriminación por parte del Estado y sus organismos en materia económica (artículo 19 N° 22), la igualdad ante las cargas públicas (artículo 19 N° 20), el derecho de propiedad (artículo 19 N° 24) y la denominada “supragarantía” de los derechos constitucionales (artículo 19 N° 26). Adicionalmente, se vulneran los principios de interdicción de la arbitrariedad (artículos 4 y 19 N° 2) y de proporcionalidad (artículos 19 N°s 2 y 3).

Explica la requirente que, conforme a lo dispuesto en el artículo 19 N° 2, se deniega aquella igualdad relativa de trato que era razonable y debida en el contexto de una medida excepcionalísima, como lo es la prohibición de corte de suministro adoptada por la Ley N° 21.249. Agregando que “Lo que aquí se impugna no es el mérito de la decisión legislativa (establecer una medida excepcional en un contexto de crisis económica y sanitaria en ayuda de las personas), sino el hecho de que dicha medida, en tanto supone un perjuicio y una gravosa carga especial impuesta a un particular (Enel Distribución), no haya contemplado debidamente la distinción entre aquellas personas que podían y pueden seguir haciendo frente a sus obligaciones, de aquellas que efectivamente no se encontraban en dicha situación” (Cfr. fojas 19 y 20).

Además, se somete a ENEL a un trato diferente en el ejercicio de sus derechos contractuales, dejándola en desigualdad de condiciones; al tiempo que se afecta también su garantía de la no discriminación arbitraria en el trato que el Estado y sus organismos deben dar en materia económica y su garantía de la igual repartición de las cargas públicas.

A continuación, se indica la vulneración del derecho de propiedad, sobre elementos esenciales de la concesión, como es la posible suspensión de suministro, frente al no pago, y el necesario equilibrio financiero de la concesión lo que, por cierto, se afecta con los preceptos impugnados que no se constituyen como una limitación, sino como una verdadera privación de la propiedad de ENEL.

Finalmente, alega ENEL que, en el caso en comento, se vulnera el principio de proporcionalidad que emana del artículo 19, N°s 2 y 3 de la Carta Fundamental. Señala (a fojas 44 y ss. del libelo) que: i. Primero, respecto del principio de idoneidad, la norma puede estar persiguiendo la realización de un fin constitucionalmente legítimo; pero si la medida se impone de manera indiscriminada, el beneficio se otorga a personas en situaciones que no se encuentran dentro del alcance del fin perseguido, pues sí pueden realizar el pago; ii. Respecto del principio de necesidad, la medida en examen claramente no es la menos gravosa posible para obtener la realización del fin perseguido. La norma legal debió haber circunscrito el beneficio sólo a quienes lo necesitaban; al tiempo que la imposición por el Estado de gravámenes directos sobre particulares, en beneficio de otros particulares, es una medida absolutamente excepcional que requiere de alto nivel de justificación; y iii. Respecto de la proporcionalidad en sentido estricto (o mandato de ponderación): la medida no cumple con la relación mínima que debe existir entre el sacrificio de ciertos bienes jurídicos y la satisfacción de otros.

Además, en estrictos términos jurídicos, el acceso a electricidad –sin pago ni posibilidad de corte– no es un derecho fundamental reconocido como tal por nuestro ordenamiento jurídico. A la inversa, los derechos de igualdad y no discriminación, igualdad ante las cargas públicas y propiedad sí son derechos fundamentales constitucionalmente amparados.

Tramitación y observaciones al requerimiento



El requerimiento fue acogido a tramitación y declarado admisible por la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, conforme consta a fojas 65 y 681; decretándose la suspensión del procedimiento en la gestión judicial invocada.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, fueron formuladas observaciones dentro de plazo por la Superintendencia Electricidad y Combustibles (SEC), mediante presentación que rola a fojas 688, solicitando el rechazo del requerimiento deducido, en todas sus partes, y desestimando de toda infracción a la Constitución por la aplicación de las normas impugnadas de la Ley N° 21.249 a la gestión judicial invocada por ENEL.

Afirma, en primer lugar, que la gestión pendiente que habilita el presente proceso administrativo se trata de un control jurisdiccional de la actividad administrativa de los tribunales ordinarios que se deben pronunciar sólo sobre la licitud o no del Oficio Ordinario N°9472, de 22.06.2021, donde se hace presente a la distribuidora eléctrica la necesidad de cumplir con el artículo 8° de la Ley N°21.249, relativo al restablecimiento inmediato del suministro eléctrico de los usuarios residenciales con deuda impaga.

Luego, agrega que el Oficio Ordinario N°9472/2021, muy lejos de lo planteado por el requirente, no tiene hechos concretos sobre los cuales se pronuncia, como salta a la vista de una lectura del oficio y de la inexistencia de un proceso administrativo que termine con un acto administrativo. Entonces, no existiendo hechos concretos, donde este Tribunal debe determinar si los preceptos legales podrían tener una aplicación inconstitucional implica que, necesariamente, un eventual pronunciamiento será general y abstracto, desnaturalizándose la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad esencialmente concreta.

Se agrega por la Superintendencia una serie de alusiones a la regulación del sector eléctrico, comentando que se debe descartar de plano que se impide el cobro por suministro eléctrico a las concesionarias ya que incluso, en su artículo segundo, la Ley N° 21.249 otorga la facultad de postergar y prorratear la deuda contraída, no siendo en caso alguno una condonación de deuda. Así, la Ley N° 21.249 únicamente viene a suspender un mecanismo extraordinario para disminuir el riesgo de incobrabilidad de las deudas derivadas del consumo eléctrico, permaneciendo incólume el cobro y pago mensual. Más aún, la Ley no termina con el mecanismo de la radicación de deuda, por consecuencia, el riesgo se limita a separar el momento de los egresos y los ingresos, toda vez que, mensualmente, las concesionarias tienen el derecho a exigir el pago de la tarifa por el servicio otorgado; cuestión reforzada por la calificación de servicio público de las concesionarias de distribución eléctrica, calificación que tiene como elemento esencial la regularidad de servicio.

En consecuencia, muy lejos de lo indicado por el requirente, la Ley en ningún caso habilita que los clientes de altos ingresos no paguen el suministro eléctrico.

Agrega la Superintendencia para el rechazo en el fondo de ambos libelos, que no se vulnera, en la especie, el artículo 19 N° 2°, 20° ni 22° de la Constitución. Primero, no hay discriminación arbitraria, porque no existe en la ley un tratamiento igual para situaciones diversas toda vez que la Ley establece, específicamente, las categorías excluidas del riesgo de interrupción de suministro eléctrico, tratándose igual a todos los sujetos que se encuentran en esas categorías, cuestión que no sucedería cuando dos sujetos de la misma categoría –en la especie los clientes residenciales– se enfrentan a efectos diferentes por el no pago de suministro eléctrico.

Además, la razón del establecimiento de una prohibición a las empresas concesionarias de distribución de cortar el suministro eléctrico se debe entender justamente en el contexto de que prestan un servicio público de carácter esencial, en virtud de que ellas mismas han solicitado dichas concesiones para operar y explotar dicha actividad económica, con todos los beneficios y obligaciones que lo anterior



impone. La medida en cuestión no es arbitraria y es razonable, como se observa también de la Historia de la Ley N° 21.249.

Tampoco hay menoscabo de derechos contractuales, toda vez que la alteración del régimen público que aplica al servicio hace plausible la decisión por el legislador democrático de prohibir, temporalmente, la interrupción de suministro eléctrico en caso de no pago.

En efecto, aún se mantiene el equilibrio entre ambos intereses: clientes y empresas. Si por medio de la Ley N° 21.249 sólo se suspende temporalmente una de las facultades de las empresas concesionarias de servicio público, para asegurar a sus clientes el acceso a servicios esenciales como la electricidad, sin que esto implique que la respectiva concesionaria (en este caso ENEL) debe dar gratuitamente el servicio, sino solamente posponer el ejercicio de la medida de corte y ello está constitucionalmente justificado. Desde luego, cuando se termine la suspensión de la medida de corte de suministro, ENEL podrá ejercer dicha medida de suspensión como una forma de presión más gravosa para obtener el pago de los saldos adeudados por sus clientes pudiendo, asimismo, perseguir judicialmente también dicho pago.

Siguiendo con su argumentación, la Superintendencia manifiesta que no se vulnera, en la especie, el principio de proporcionalidad, desde que nos encontramos frente a una Ley idónea para impedir que aquellas personas que no pueden pagar el suministro eléctrico queden sin el servicio y es necesaria la medida transitoria por la urgencia y profundidad de la crisis sanitaria producto de la pandemia.

Finalmente, se indica que para la SEC es del todo proporcional dar continuidad de suministro durante la contingencia sanitaria a los clientes residenciales sin capacidad de pago del servicio, frente a suspender transitoriamente una herramienta reconocida por el régimen eléctrico a las distribuidoras para incentivar el pago del servicio, especialmente, cuando no se ha afectado la facturación mensual a los clientes ni se han aumentado los costos para las mismas empresas distribuidoras, sino solamente se ha diferido, hasta después de superada la crisis sanitaria, el nivel del riesgo de recaudación que entrega el régimen eléctrico.

A fojas 1089 rola presentación de la SEC, de 10 de marzo de 2022, en que solicita a se tenga presente que: el inciso primero del artículo 1° de la Ley N° 21.249, es claro en disponer que la suspensión de la facultad consignada en el párrafo anterior duraba hasta el 31 de diciembre de 2021. En consecuencia, la Superintendencia estima que la cuestión debatida en la presente causa carece de objeto, toda vez que desde el día 31 de diciembre de 2021 la regulación atacada de inconstitucional ha dejado de producir sus efectos.

Vista de la causa y acuerdo

Fueron traídos los autos en relación mediante resolución de 15 de noviembre de 2021 (fojas 1022) y, en audiencia de Pleno del día 19 de abril de 2022, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el Relator, quedando adoptado el acuerdo y la causa en estado de sentencia con la misma fecha.

Y CONSIDERANDO:

1. Que ENEL Distribución Chile S.A. interpuso el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 1, en sus incisos primero, letra a), y segundo en la frase *“del artículo 141 y del inciso segundo del literal q) del artículo 225 del decreto con fuerza de ley N° 4, de 2007, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado*



del decreto con fuerza de ley N° 1, de Minería, de 1982, Ley General de Servicios Eléctricos, en materia de energía eléctrica” y del artículo 8, ambos de la Ley N° 21.249, que dispone, de manera excepcional, las medidas que indican en favor de los usuarios finales de servicios sanitarios, electricidad y gas de red, en el proceso Rol N° 360-2021-Contencioso administrativo, sobre recurso de reclamación, seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

2. Que las normas impugnadas señalan lo siguiente:

“Artículo 1.- Hasta el 31 de diciembre de 2021, las empresas proveedoras de servicios sanitarios, empresas y cooperativas de distribución de electricidad y las empresas de distribución de gas de red no podrán cortar el suministro por mora en el pago a las personas, usuarios y establecimientos, en adelante usuarios, clientes o beneficiarios, que a continuación se indican:

a) Usuarios residenciales o domiciliarios. (...)

Se suspende para los clientes señalados en el inciso anterior, por el plazo a que se refiere este artículo, la aplicación de los incisos tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo 36 del decreto con fuerza de ley N° 323, de 1931, del Ministerio del Interior, Ley de Servicios de Gas; del artículo 141 y del inciso segundo del literal q) del artículo 225 del Decreto con Fuerza de Ley N° 4, de 2007, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de Minería, de 1982, Ley General de Servicios Eléctricos, en materia de energía eléctrica, y lo establecido en la letra d) del artículo 36 del Decreto con Fuerza de Ley N° 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas, Ley General de Servicios Sanitarios. (...).

Artículo 8.- Si los beneficiarios de esta ley hubiesen sido objeto de cortes o suspensiones de suministro o servicio, por mora en el pago de cualquiera de los servicios señalados en el artículo 1, la respectiva empresa proveedora o cooperativa deberá proceder a la reposición inmediata del servicio, sin costo alguno para el usuario, una vez publicada la presente ley.”

3. Que el requirente, en síntesis, considera que la aplicación de los preceptos impugnados vulnera la garantía de igualdad ante la ley – artículos 19 N° 2 y 22 de la Constitución, al imponer al requirente una carga gravosa y especial, sin contemplar debidamente la distinción entre aquellas personas que podían y pueden seguir haciendo frente a sus obligaciones de pago por el suministro de electricidad de aquellas que, efectivamente, no tenían capacidad de pago. Esto significó la creación de un verdadero privilegio en beneficio de un grupo de clientes, lo que se encuentra proscrito por el artículo 19 N° 2 de la Constitución.

La carga impuesta por la norma impugnada afectaría, además, la garantía de la propiedad incorporal del artículo 19 N° 24 de la Carta Fundamental, toda vez que el requirente debe mantener el cumplimiento de sus obligaciones como prestador del servicio de distribución eléctrica, aun cuando el cliente no pague por dicho servicio.

El requirente, además, considera vulnerada la garantía de igual repartición de las cargas públicas – artículo 19 N° 20 de la Constitución – así como el derecho a la no discriminación arbitraria que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica - artículo 19 N° 22 de la Constitución, ya que las normas impugnadas constituyen una carga pública en beneficio de casi toda la comunidad, sin distinciones



que la hagan razonable o justificable, convirtiéndose en un gravamen para los distribuidores eléctricos como el requirente.

A continuación, el requirente indica como vulnerado el derecho de propiedad, contenido en el artículo 19 N° 24 de la Constitución, ya que se le priva de un derecho incorporado a su patrimonio, el cual se encuentra reconocido y regulado por ley, y ya había ingresado al patrimonio del requirente en virtud de la concesión que se le otorgó. Asimismo, se le priva de un derecho esencial, como es la percepción de la tarifa por el servicio de distribución eléctrica.

Finalmente, el requirente considera como infringidos los artículos 19 N° 2 y 3 de la Constitución, toda vez que las normas impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad que debe observar una medida restrictiva de derechos, como es el caso de autos.

I. LA NORMA OBJETO DEL REQUERIMIENTO

4. Que, con ocasión de la pandemia del virus SARS-CoV-2, que produce la enfermedad denominada COVID-19, el Ministerio de Salud dictó, el 5 de febrero de 2020, el Decreto N° 4, de la Secretaría de Estado ya indicada, en virtud del cual se decretó alerta sanitaria en todo el territorio del país.

Posteriormente, el 18 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en todo el territorio del país conforme al Decreto Supremo N° 104, de 18 de marzo de 2020, cuya vigencia fue prorrogada sucesivamente, con autorización del Congreso Nacional, hasta el 30 de septiembre de 2021.

5. Que, durante la vigencia de dicho estado de excepción constitucional, el Congreso Nacional aprobó diversas leyes con el objeto de paliar los efectos de la pandemia y la cuarentena decretada por dicha situación. Dentro de dichas normas se encuentra la Ley N° 21.249, de 5 de agosto de 2020 – que contiene las disposiciones impugnadas por el requerimiento de autos –, que dispone, de manera excepcional, las medidas que indica en favor de los usuarios finales de servicios sanitarios, electricidad y gas de red.

6. Que, una de las medidas que menciona la norma señalada es la prohibición del corte del suministro de energía eléctrica por mora en el pago de los usuarios, modificando la autorización contenida por la Ley General de Servicios Eléctricos para las empresas y cooperativas de distribución de electricidad.

En efecto, la regla general para el corte del suministro eléctrico se encuentra contenida en el artículo 141 del DFL N° 4, del Ministerio de Economía, del año 2018, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL N° 1, del Ministerio de Minería, de 1982, sobre Ley General de Servicios Eléctricos, el cual señala que: “[e]n caso de servicios que se encuentren impagos, el concesionario podrá suspender el suministro sólo después de haber transcurrido 45 días desde el vencimiento de la primera boleta o factura impaga.”

El artículo 225, letra q), inciso segundo, de la misma norma, agrega que “[n]o obstante, si el concesionario no suspendiere el servicio por la causal indicada en el artículo 141º, las obligaciones por consumos derivadas del servicio para con la empresa suministradora que se generen desde la fecha de emisión de la siguiente boleta o



factura no quedarán radicadas en dicho inmueble o instalación, salvo que para ello contare con la autorización escrita del propietario.”

7. A diferencia de lo señalado en la Ley General de Servicios Eléctricos, la Ley N° 21.249, prohibió a las empresas y cooperativas de distribución de electricidad el corte del suministro en caso de mora de los usuarios que se señalan expresamente en los literales del artículo 1° por un plazo de 90 días desde la publicación de dicha norma, lo cual fue modificado sucesivamente por las leyes N° 21.301, de 5 de enero de 2021 y N° 21.340, de 22 de mayo de 2021, ampliándose dicho plazo hasta el 31 de diciembre de 2021.

A continuación, el artículo 2° de dicha norma regula la forma de pago de las deudas que se originen por la prohibición del corte del suministro, estableciendo que deberán prorratearse en el número de cuotas mensuales iguales y sucesivas que determine el usuario final, las que no podrán exceder de cuarenta y ocho, a partir de la facturación siguiente al término de este último plazo y no podrán incorporar multas, intereses ni gastos asociados.

Adicionalmente, el artículo 3° de la Ley establece un grupo de usuarios vulnerables que podrán, además, incluir en dicho prorrateo deudas generadas antes de la entrada en vigencia del estado de excepción constitucional, con un tope de 10 UF en el caso de las empresas distribuidoras y cooperativas de electricidad. A estos usuarios vulnerables mencionados expresamente en la ley se agregan, también, todos aquellos que acrediten estar imposibilitados de dar cumplimiento a las obligaciones de pago que han contraído con la respectiva empresa o cooperativa prestadora, y así lo expresen mediante declaración jurada simple conforme lo dispone el artículo 4° de la misma norma.

Luego de terminada la vigencia de la ley materia de autos, el Congreso Nacional aprobó la Ley N° 21.423, que regula el prorrateo y pago de deudas por servicios de agua potable y electricidad generados durante la pandemia covid-19, y establece subsidios a clientes vulnerables. Dicha norma estableció nuevos plazos para el pago de las deudas morosas de usuarios con un consumo promedio no superior a 250 kWh mensual, contraídas durante la vigencia de la Ley N° 21.249.

II. SOBRE LA NATURALEZA DE LA PRESTACIÓN

8. Esta Magistratura se ha pronunciado desde larga data señalando aspectos de la legislación eléctrica, que le han permitido aproximarse a la naturaleza de esta actividad y su régimen de derechos y obligaciones, siendo caracterizada por las siguientes condiciones: **(a) Presencia de un monopolio** (STC Rol 2428, c. 5°); **(b) sujeta a reglas regulatorias de la autoridad administrativa**. En este sentido, como la energía es un insumo esencial tanto para la producción como para la subsistencia de las personas, su ausencia o discontinuidad provoca costos individuales y sociales, de tal modo que la autoridad tendrá la facultad de garantizar que el suministro se entregue de forma continua y con calidad de servicio. Todo lo anterior implica que las empresas privadas que operan en el sector eléctrico estén sujetas a órdenes que provienen de su proceso de coordinación, así como también a órdenes que emanan de la autoridad (ver en este sentido STC Rol 2264, c. 7°). (c) **Están**



sometidas a reglas características de un servicio público (Ver en este sentido STC Rol 2473, c. 12).

9. Que, en este sentido, la prestación del servicio de electricidad no se da en el marco de una relación pura y simple de particulares en su vinculación accidental con el Estado Administrador. Toda vez que la constitución de la concesión de servicio público de distribución de electricidad implica un entramado de relaciones públicas subjetivas, favorable a la requirente, toda vez que se sostiene una rentabilidad económica garantizada (artículos 152, 185, 187 y 193 del DFL N° 4, de 2007, del Ministerio de Economía, Ley General de Servicios Eléctricos) y que importan una sujeción a un conjunto de obligaciones que tiene por objetivo la primacía de los derechos de los usuarios en cuanto consumidores de servicios de electricidad continuos, uniformes, seguros, de calidad y regularidad en sus prestaciones (artículo 3 A de la Ley N° 18.410).

10. De tal forma este Tribunal ha señalado, en torno a la prestación del Servicio, que “Lo adverso y lo favorable forma parte del equilibrio de la concesión que permite suficiencia financiera y provisión de un bien esencial para el funcionamiento de una sociedad moderna.” (Ver en este sentido STC Rol 2473, c. 14). Función esencialmente pública que habilita el servicio de la actividad económica referida, caracterizándose dicha prestación por requerir como contraprestación el cobro de tarifas que los usuarios deben pagar en dinero; asimismo, se presta en forma continua, salvo los casos en que se autoriza la suspensión del servicio y su propósito es el suministrar energía eléctrica a los usuarios finales, bajo una organización que la propia ley establece.

III. INEXISTENCIA DE INFRACCIONES CONSTITUCIONALES DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

11. Que, una vez revisada la regulación dictada en la materia, podemos entrar al fondo del asunto, rechazando la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad requerida en autos. En primer lugar, este Tribunal advierte que la inaplicabilidad de las normas solicitadas no producirá el efecto declarado por el requirente en la gestión pendiente; al contrario, dejará sin sustento legal al Oficio Ordinario impugnado, sin distinción alguna entre usuarios que cuentan con capacidad económica para pagar la tarifa del suministro eléctrico, de aquellos que carecen de dichos medios.

En segundo lugar, el Tribunal considerará que estamos frente a una carga pública establecida por ley, en que los argumentos del requirente para considerar como inconstitucional su diseño corresponden a infracciones abstractas, sin aportar antecedentes que permitan determinar una infracción en el caso concreto

En tercer lugar, este Tribunal no advierte la existencia de una vulneración al derecho de propiedad en el caso concreto, más allá de la diversa argumentación especulativa sobre un eventual efecto al patrimonio de la requirente, donde no se aportaron antecedentes para sustentarlo. Asimismo, la norma impugnada no produce el efecto de suspender el corte de suministro de energía eléctrica en la actualidad, pudiendo la requirente perseguir los saldos morosos y cortar el suministro eléctrico a quienes mantengan dichas deudas.

Finalmente, esta Magistratura rechazará el presente requerimiento al constatarse que la parte requirente persigue la declaración de inaplicabilidad como un título habilitante para perseguir la eventual responsabilidad del Estado en la dictación de la



ley, y no por los efectos inconstitucionales que se producirían en el caso concreto, lo que desnaturaliza la acción de inaplicabilidad y debe llevar forzosamente a su rechazo.

1. RESPECTO AL EFECTO DEL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD EN LA GESTIÓN PENDIENTE

12. En primer lugar, la gestión pendiente es un recurso de reclamación de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago en contra del Oficio Ordinario N° 9472, de 22 de junio de 2021, de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, en que se solicita *“dejarlo sin efecto, en tanto que infringe gravemente la Constitución, las leyes y normas administrativas que la rigen.”* (fojas 130 del expediente de autos).

Dicho Oficio Ordinario, en su punto 6, instruye al requirente a *“la restitución inmediata del suministro eléctrico para los clientes que hayan sido objeto de cortes o suspensiones de suministro por mora en su calidad de beneficiarios de la Ley según el artículo primero de la Ley N° 21.249”*. (fojas 136 del expediente de autos).

13. Que ya en este punto vemos un primer defecto del requerimiento de autos. En efecto, la argumentación del requirente que se desarrolla tanto en el requerimiento de fojas 1 y siguientes, como asimismo por lo señalado en la vista de la causa por el abogado de dicha parte, gira en torno a la inconstitucionalidad de la ausencia de distinciones de la Ley N° 21.249, entre usuarios que cuentan con capacidad económica para pagar la tarifa del suministro eléctrico, de aquellos que carecen de dichos medios.

Sin embargo, el requirente solicita a este Tribunal la declaración de inaplicabilidad de las normas legales que permitieron la entrega del beneficio a todos los usuarios y que es, precisamente, la base legal del Oficio Ordinario N° 9472, de 22 de junio de 2021, de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles. Asimismo, el requirente solicita ante la Corte de Apelaciones de Santiago la declaración de ilegalidad del Oficio Ordinario N° 9472, lo que hubiera significado también la imposibilidad absoluta de los usuarios, para acceder al beneficio de la suspensión del corte de suministro de energía eléctrica por el plazo que establece la ley.

14. En consecuencia, el reproche de inconstitucionalidad que realiza el requirente a las normas ya señaladas de la Ley N° 21.249 no dicen relación con su aplicación en el caso concreto, sino que son una impugnación general y en abstracto de dicho cuerpo legal, lo que resulta incompatible con la naturaleza concreta de la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

2. INEXISTENCIA DE UNA CARGA PÚBLICA INCONSTITUCIONAL EN EL CASO CONCRETO

15. Como se denota de la exposición previa, estamos en presencia de una regulación legal, dictada durante un estado de excepción constitucional de calamidad pública. Dicha regulación, efectivamente restringe el derecho de las empresas distribuidoras del suministro de energía eléctrica a realizar el corte del mismo a los usuarios morosos. En ese sentido, efectivamente se trata de una carga pública, establecida por ley, que deben soportar las empresas distribuidoras del suministro de energía eléctrica. Sin embargo, de la argumentación del requirente no se aprecia por qué esta carga pública resultaría inconstitucional en el caso concreto.



16. En efecto, el requirente indica que estamos frente a una carga “gravosa y especial” en el caso concreto ante la ausencia de distinción entre usuarios que pueden hacer frente a sus obligaciones de pago, respecto de aquellos que no tienen dicha capacidad. Sin embargo, en sede de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, el carácter de inconstitucionalidad de la carga que haga soportar la ley no viene dado por una distinción abstracta entre grupos de usuarios, sino en los efectos que la aplicación de dicha norma produce en el caso concreto.

En cambio, dicho reproche resulta propio de una alegación en abstracto de la inconstitucionalidad de una norma legal – artículo 93 N° 3 de la Constitución – lo que no ocurrió en el caso concreto, y no corresponde a este Tribunal realizar dicho control en sede de inaplicabilidad.

3. NO SE HA ACREDITADO LA VULNERACIÓN AL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL CASO CONCRETO

17. Que, tal como lo señalara este Tribunal en sentencia Rol N° 506, de 6 de marzo de 2007 (cons. 15), el artículo 19 número 24 de la Constitución Política del Estado asegura a todas las personas el derecho de propiedad sobre toda clase de bienes corporales o incorporales. La Constitución, en el número 24 de su artículo 19, establece un mismo y único estatuto de protección para ambas especies de propiedad, por lo que solo cabría hacer, entre ellas, las diferencias que resulten ineludibles en virtud de la naturaleza de una y otra. En lo que importa al caso, el numeral 24° del artículo 19, en su inciso 2°, dispone que solo la ley puede establecer las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social, la que comprende cuanto exijan, entre otros, los intereses generales de la Nación y la utilidad pública. Esta autorización, dada por el constituyente al legislador para disponer limitaciones y obligaciones a la propiedad, a condición de que se deriven de su función social y así lo exijan, entre otros, los intereses generales de la Nación y la utilidad pública, se aplica, prima facie, a todas las clases y especies de propiedad, incluyendo la propiedad sobre bienes incorporales, sin excluir los que nacen de los contratos, pues el propio constituyente no ha hecho distinción alguna y ha permitido que el legislador regule y limite todas las especies de propiedad. Al establecer reglas para balancear los legítimos intereses públicos con la defensa de la propiedad privada, la Carta Fundamental establece unos mismos criterios, cualquiera sea el origen o título de la propiedad adquirida. Tampoco hay nada en la naturaleza del derecho de propiedad sobre bienes incorporales que impida limitarlos debido a la función social de la propiedad.

18. Que, el requirente plantea la existencia de una vulneración al derecho de propiedad. Sin embargo, de los antecedentes materia del presente requerimiento, es dable concluir que no es la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad una vía idónea para determinar perjuicios patrimoniales, por lo que sería un error pretender darlos por establecidos en esta sentencia. En efecto, la acción de inaplicabilidad no es de tipo declarativa ni menos de naturaleza patrimonial, y no tiene término probatorio porque en ella no hay hechos litigiosos, de lo que deriva que no tiene un periodo de discusión con réplica ni dúplica ni menos normas regulatorias de la prueba para su rendición y valoración, pues no existe en ella prueba alguna. En efecto, todo ello en el sistema chileno corresponde a los tribunales del fondo, por disposición expresa del artículo 76 de la Constitución vigente, al ser parte de las atribuciones de conocer y juzgar, no teniendo este tribunal competencia en la resolución de conflictos declarativos patrimoniales civiles. Incursionar en dicha materia, a propósito de esta



causa, sería una intromisión en las atribuciones de los tribunales del orden civil para conocer eventuales litigios respecto al avalúo o a la magnitud de dicha afectación, lo cual resultaría necesario para calificarla como desproporcionada, conforme alega el requirente.

19. Como es posible apreciar, no resulta razonable concluir que una afectación al derecho de propiedad se encuentra acreditada en autos si el requirente no ha cumplido con su carga de acreditar, en el caso concreto, cómo se materializa la vulneración de su derecho, más allá de reproches especulativos sobre el eventual efecto financiero de la norma legal, ni tampoco ha entregado fundamentos para que este Tribunal logre convicción respecto de un exceso en la limitación producto de la función social que habilita al legislador para establecer esta clase de medidas, como fuera visto precedentemente.

Al contrario, la norma impugnada no restringe en caso alguno el derecho del requirente para exigir el cobro de las tarifas adeudadas una vez terminada la vigencia de la ley, lo que ya ocurrió, como tampoco para el uso del mecanismo de corte de energía eléctrica como medida para perseguir el pago de dichas deudas en la actualidad.

4. LA NORMA IMPUGNADA HA DEJADO DE PRODUCIR EL EFECTO QUE SE CONSIDERA COMO INCONSTITUCIONAL

20. Finalmente, es necesario recalcar que el efecto directo de la norma que se persigue su declaración de inaplicabilidad ha cesado, toda vez que se ha cumplido con el plazo contemplado en dicha norma para la suspensión del corte del suministro de energía eléctrica. Es decir, en la actualidad el requirente puede tanto perseguir el cobro de los deudores morosos como también proceder al corte del suministro.

En este sentido, este Tribunal ha resuelto, desde larga data, que *“La acción de inaplicabilidad instaura un proceso dirigido a examinar la constitucionalidad de un precepto legal cuya aplicación en una gestión pendiente que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución. En consecuencia, la acción de inaplicabilidad es un medio de accionar en contra de la aplicación de normas legales determinadas concernidas en una gestión judicial y que puedan resultar derecho aplicable en ella”* (Ver STC Rol 1740-10, c. 5).

21. Por lo anterior, de los argumentos expuestos en el requerimiento, no se aprecia cuál sería el efecto que persigue en la actualidad la presente acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en el caso concreto.

El requirente, sin embargo, aportó un argumento adicional para acoger el requerimiento en la vista de la causa, pese a la falta de vigencia de las normas en la actualidad: la necesidad de una sentencia estimatoria de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la norma impugnada como título para requerir del Estado la compensación por el presunto daño ocasionado por la Ley N° 21.249.

Esta argumentación deja de manifiesto que el requirente no persigue la declaración de inaplicabilidad por los efectos inconstitucionales en el caso concreto de la gestión pendiente, lo que responde a una impugnación general y abstracta de la normativa que, como ya mencionamos, resulta incompatible con la naturaleza de la presente acción y, por tanto, debe ser rechazada.



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, EN TODAS SUS PARTES.**
- 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 ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

DISIDENCIA

Acordada la sentencia con el voto en contra de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, quienes estuvieron por acoger el requerimiento, por las siguientes razones:

1°. Que, quienes suscribimos esta disidencia estuvimos por declarar la inaplicabilidad de los artículos 1° incisos primero letra a) y segundo, en la frase impugnada, y 8° de la Ley N° 21.249 que disponen, de manera excepcional, que, hasta el 31 de diciembre de 2021, la requirente, como empresa de distribución de electricidad, no podía cortar el suministro por mora en el pago, entre otros, a sus usuarios residenciales o domiciliarios por resultar, en su aplicación, contrarios a lo asegurado en los numerales 2° y 22° del artículo 19 de la Carta Fundamental;

I. CONFLICTO DE CONSTITUCIONALIDAD

2°. Que, el conflicto constitucional que se ha traído a nuestra decisión consiste en determinar si la requirente debe asumir íntegra y exclusivamente la carga que ha impuesto la Ley N° 21.249 que suspende el ejercicio del derecho que confiere la legislación sectorial a suspender el suministro ante la mora de sus clientes o si, al contrario, ella constituye un gravamen desproporcionado;

3°. Que, la Ley N° 21.249 es parte del conjunto de reformas constitucionales, disposiciones legales, actos administrativos y pronunciamientos judiciales que se han dictado en el contexto de la pandemia que ha asolado a la humanidad desde fines de 2019 y cuyo primer caso se reportó en nuestro país en marzo de 2020, cuyo impacto ha sido explicitado por esta Magistratura haciendo presente que “[a] veces perdemos de vista la historicidad de nuestras decisiones por el momento excepcional que nos ha tocado vivir en los últimos meses en el mundo y desde el 18 de marzo de 2020 con la declaración del estado de catástrofe en Chile por la pandemia mundial del Coronavirus.

Es un momento universal, único y difícil.



Universal, porque desde los trágicos tiempos de las guerras mundiales que no confluían todos los intereses globales sobre un mismo asunto.

Único, porque para muchísimos de nosotros acontece por primera vez en nuestras vidas y nada se le parece. Hemos aprendido de otras experiencias difíciles, pero la asimilación no es similitud.

Y es difícil porque supone el conjunto más grande de restricciones a nuestras libertades, a nuestro modo de vivir y la impronta de lo que somos como personas y sociedad. Es difícil porque nos hemos llenado de incertidumbres y de miedos. Se expresa en múltiples sentimientos cruzados de soledad, angustia, quiebras económicas, desempleo, enfermedades, muertes o abandonos.

Son tiempos de reflexión y cuestionamientos, pero también de esperanzas.

Y ese contexto nos ha modificado también el derecho. Ya vivimos en los márgenes excepcionales del mismo, desafiándonos en los momentos en donde más debe florecer el Estado democrático de Derecho, lo que exige de nosotros los jueces el mejor de los esfuerzos para fortalecer las reglas sobre las cuales reposa la vida colectiva. En particular, quiénes nos dedicamos al ámbito constitucional tenemos el privilegio de poder participar en el esfuerzo colectivo por garantizar los derechos fundamentales en contextos tan particulares” (c. 1º, Rol N° 8.574);

4º. Que, en esa misma sentencia, sostuvimos “[q]ue la pandemia ha modificado sensiblemente nuestra vida social es una afirmación tan ordinaria como común. No sólo existen restricciones de nuestras libertades definidas por un estado de excepción, sino que nos enfrentamos a un desafío de una envergadura tal que afecta todos los rincones de nuestro país.

El Congreso Nacional ha dictado leyes especiales; el Banco Central ha rebajado las tasas de interés a cifras históricas para hacer frente a la recesión mundial cierta; los Tribunales de Justicia han modificado sus pautas de conductas y enfrentan los miles de casos bajo fórmulas inteligentes de avanzar en los asuntos sometidos a su jurisdicción sin afectar los derechos procesales de las partes; la Contraloría General de la República ha visado el conjunto de medidas administrativas excepcionales que se están adoptando; las policías y las Fuerzas Armadas enfrentan desafíos para los que no tenían competencias naturales; los municipios defienden a los vecinos bajo criterios creativos, no uniformes y no siempre efectivos; y el Gobierno tiene el deber de encabezar las estrategias sanitarias que permitan hacer frente a la pandemia, debiendo, a la vez, inspirar confianza en sus decisiones y prudencia en las estrategias que no parecemos conocer del todo.

Nuestra Magistratura no puede sustraerse a dicho clima. Vivimos en esa excepcionalidad. Llevamos semanas con audiencias a distancia y nuestro ritmo de trabajo no ha cesado (...)” (c. 2º);

5º. Que, por lo expuesto, no está en cuestión, en esta causa, la constitucionalidad de la Ley N° 21.249, como parte del conjunto de medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia, o, en abstracto, de sus artículos 1º y 8º, pues tiene que reconocerse que, en ese contexto, resultaba plausible disponer, entre muchas otras, una herramienta legislativa tendiente a evitar la suspensión del servicio de energía eléctrica, máxime si, por disposición de la autoridad sanitaria, las personas debimos recluirnos en los hogares y continuar, en la medida de nuestras posibilidades, desarrollando las actividades de trabajo y estudio desde allí para lo cual resultaba indispensable contar con ese suministro básico;

6º. Que, cuestión distinta es indagar si la aplicación de las disposiciones impugnadas en la gestión pendiente se ajusta a la Constitución, en cuanto a si la carga que se impone a la requirente, consistente en no ejercer el derecho de suspensión del suministro ante la mora del cliente, debe asumirse íntegra y exclusivamente por ella o



si, en realidad, resulta contrario a la Carta Fundamental, en particular de su artículo 19 N° 2° y N° 22°;

II. DOS CONSIDERACIONES PREVIAS

7°. Que, antes de pronunciarnos acerca del conflicto de constitucionalidad planteado en el requerimiento, es necesario revisar dos cuestiones que se han invocado en estos autos para desestimarlos y que nuestros colegas de la mayoría consideran plausibles, pero cuya fundamentación resulta insuficiente para quienes suscribimos esta disidencia.

Por una parte, que los preceptos legales no serían aplicables en la gestión pendiente dado que dejaron de estar vigentes el 31 de diciembre de 2021, de tal suerte que la petición carecería de oportunidad; y, de otra, que un pronunciamiento estimatorio no tendría eficacia, puesto que no compensaría a la accionante por los perjuicios que su aplicación le habría causado;

8°. Que, para abordar ambas objeciones es útil recordar que, en la gestión pendiente, se reclamó de ilegalidad en contra del Oficio Ordinario N° 9.472 de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, en virtud del cual se ordenó a la requirente la restitución inmediata del suministro eléctrico para los clientes que hayan sido objeto de cortes o suspensiones de suministro por mora en su calidad de beneficiarios de la ley y advirtió que la inobservancia de lo instruido podría dar lugar al inicio del respectivo proceso sancionatorio;

9°. Que, al examinar el aludido Oficio se constata que el fundamento normativo de aquella decisión es, precisamente, lo dispuesto en la Ley N° 21.249 (fs. 52 a 54), en tanto que el reclamo de ilegalidad pide que sea dejado sin efecto (fs. 103 y 130), por cuanto “(...) *abarca a tres clientes respecto de quienes se ha podido obtener, de fuentes públicas, datos objetivos que permiten razonablemente presumir capacidad de pago suficiente; y todo ello con el objeto de impedir un abuso arbitrario de una medida de socorro legislativo excepcional*” (fs. 105);

10°. Que, informando el reclamo de ilegalidad, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles sostiene, en síntesis, que:

- “[e]s la ley quien manda directamente a sus destinatarios, como ocurre con el artículo 8° de la Ley 21.249, por consecuencia, cuando el legislador ordena restablecer el suministro a los beneficiarios de la política pública sin distinción alguna, únicamente corresponde acatar a los sujetos obligados, las empresas de distribución eléctrica, debiendo esta Superintendencia supervigilar el cumplimiento normativo” (fs. 486);
- “(...) no corresponde a esta Superintendencia excluir a determinados grupos sociales del beneficio legal de contar con suministro durante la pandemia pese a existir deudas por mora en el pago del servicio eléctrico”;
- “(...) no existe otra alternativa interpretativa que tener como beneficiarios de la regulación a las diferentes categorías fijadas en el artículo 1° de la Ley, no existiendo espacio para excluir por razones económicas a determinados grupos sociales”.
- “(...) de una lectura del artículo 8° de la Ley 21.249 se debe concluir que el legislador ha querido proteger a todos los beneficiarios de la ley independiente de su situación económica, especialmente cuando se trata de una medida de urgencia por una circunstancia que afecta a todas las personas como ocurre con la pandemia”;
- “(...) no es esta Superintendencia mediante el acto atacado que priva a la distribuidora de la facultad de mantener interrumpido el suministro eléctrico, es la Ley que mandata a las concesionarias a restablecer el



suministro de usuarios beneficiados que se han sufrido pérdida del servicio eléctrico por deuda impaga”;

11°. Que, de acuerdo con lo informado por la Autoridad Fiscalizadora, es evidente que lo planteado por la requirente, entonces, no dice relación con una cuestión interpretativa, desde que la preceptiva legal es clara en la materia ni admite posibilidad que ella exceptúe o eluda el cumplimiento de la ley, de tal manera que nos hallamos, efectivamente, ante un problema de constitucionalidad que exige confrontar la ley que se viene aplicando en la gestión pendiente, en cuanto sirve de fundamento normativo a la decisión reclamada de ilegalidad, con la Carta Fundamental, particularmente, con los derechos que se invocan como afectados por dicha aplicación;

12°. Que, yendo ahora, derechamente, a las dos cuestiones previas que debemos revisar, cabe consignar que la circunstancia que las disposiciones cuya inaplicabilidad se requiere se hayan encontrado vigentes durante un cierto lapso determinado y que ya no lo estén, no es óbice para que, como viene ocurriendo precisamente en la gestión pendiente, se apliquen, desde que resulta ser la preceptiva legal vigente al dictarse el acto administrativo judicialmente reclamado, como aparece del mismo Oficio que la invoca como fundamento normativo, lo que lleva a la autoridad administrativa a ordenar la restitución inmediata del suministro eléctrico y advertir que la inobservancia de lo instruido podría dar lugar al inicio del respectivo proceso sancionatorio;

13°. Que, no es la vigencia de la ley lo que determina la procedencia del requerimiento de inaplicabilidad, sino que la posibilidad de su aplicación, puesto que “(...) la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad busca realizar un control en concreto de la aplicación de el o los preceptos legales impugnados, en cuanto puedan llegar a tener un efecto inconstitucional en la aplicación que de ellos se haga en la gestión pendiente. Ello es así dado que, acorde a la jurisprudencia sostenida sistemáticamente por esta Magistratura, a ella sólo le compete verificar la posibilidad de que el precepto legal pueda llegar a ser aplicado al caso concreto para quedar obligada a pronunciarse sobre si tal aplicación resultaría o no contraria a la Constitución. Así, a la Carta Fundamental le basta que exista la mera posibilidad de esa aplicación para que el Tribunal deba entrar al fondo del asunto y pronunciarse acerca de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del precepto legal en cuestión (STC roles N° 505, 506, 643, 790, 808, 943, 1006, 1046, 1215, 1253, 1279, 1295, 1463, 1674, 1741, 2237, 2246, 2651, 2678)” (c. 5°, Rol N° 2.982).

Pues bien, la aplicación de los preceptos cuya inaplicabilidad se pide, en la gestión pendiente, ya no constituye una mera posibilidad, sino que, con base en ellos, se ha dictado el acto administrativo que se encuentra reclamado en sede judicial donde el Tribunal competente no podrá más que considerarlos para resolver, desde que se reclama, precisamente, su ilegalidad;

14°. Que, de esta manera, no es la vigencia temporal, sino la aplicación - particularmente cuando resulta contraria a la Constitución- lo que se exige para requerir de inaplicabilidad, aun cuando el precepto legal cuestionado haya perdido aquella por el transcurso del lapso para el cual fue dictado, pero persistiendo su aplicación mientras se encuentre pendiente la gestión en que ella incide;

15°. Que, en relación con la segunda cuestión previa, esto es, que la acción intentada a fs. 1 carecería de eficacia, pues el pronunciamiento de inaplicabilidad no compensaría el perjuicio que la requirente alega haber sufrido por aplicación de los preceptos legales impugnados, cabe consignar que ese perjuicio no constituye una reclamación efectiva, desde que la gestión pendiente no versa sobre esto, sino que se pide dejar sin efecto un acto administrativo por infringir la Constitución y la ley, donde, como lo plantea la Superintendencia, al evacuar su informe en el reclamo de



ilegalidad, no cabe a ella ni al juez admitir la revisión que propone el reclamante, en tanto la ley justifica la actuación administrativa, lo que debe conducir al rechazo de la *ilegalidad*, a menos que se inapliquen -claro está- los preceptos cuestionados por resultar, en su aplicación, contrarios a la Carta Fundamental;

16°. Que, siendo así, la eficacia del requerimiento no se vincula con una inexistente o potencial acción indemnizatoria o compensatoria, sino que con el fundamento *legal* del acto administrativo que se ha impugnado en sede judicial, por lo que la inaplicabilidad solicitada puede tener efecto útil en la gestión pendiente;

III. LA APLICACIÓN DE LOS PRECEPTOS LEGALES RESULTA CONTRARIA A LA CONSTITUCIÓN

17°. Que, como hemos señalado, el conflicto de constitucionalidad que se trae a nuestro conocimiento y resolución no se vincula, por ende, con la legitimidad o mérito de las medidas adoptadas por la Ley N° 21.249 ni con las consecuencias patrimoniales que de ella se derivan, sino que dice relación con la obligación de soportar la carga que allí se impone a sus destinatarios, en cuanto se trata de una determinación del Estado/Legislador, en el marco de los instrumentos adoptados durante la pandemia, que irroga sacrificios para la requirente, de tal manera que lo que debemos dilucidar es si resulta ajustado o no a la Constitución que, al aplicar la preceptiva impugnada, dicha carga sea íntegra y exclusivamente asumida por ella que no es sino indagar acerca de su razonabilidad o proporcionalidad;

1. El derecho constitucional a no ser discriminado en el trato económico

18°. Que, entre otros derechos que la Constitución asegura, la requirente ha sostenido que la aplicación de los artículos 1° inciso primero letra a) y segundo y 8° de la Ley N° 21.249 lesiona “[l]a no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica”, garantizado en su artículo 19 N° 22° inciso primero;

19°. Que, esta Magistratura ha señalado que “(...) el derecho contemplado en el artículo 19, N° 22, de la Carta Fundamental constituye una explicitación del principio de la igualdad ante la ley consagrado, a su vez, en el numeral segundo de esa norma constitucional. Se traduce, fundamentalmente, en la prohibición que se impone al Estado y sus organismos de discriminar arbitrariamente en el trato que deben dar en materia económica, esto es, de efectuar diferenciaciones o distinciones, realizadas ya por el legislador, ya por cualquier autoridad pública, o por el Estado o sus órganos o agentes, que aparezca como contraria a una concepción elemental de lo que es ético o a un proceso normal de análisis intelectual; en otros términos, que no tenga justificación racional o razonable (Enrique Evans de la Cuadra. Los Derechos Constitucionales. Tomo III, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2004, pág. 203).

Desde este punto de vista, este derecho limita la intervención del Estado en la vida económica nacional, pues la Constitución prohíbe otorgar privilegios o imponer cargas o gravámenes que impliquen cualquier forma de distinción o diferenciación entre las actividades económicas que no tenga como sustento intelectual una clara connotación de racionalidad (Ibidem)” (c. 62°, Rol N° 1.153).

Por ello, “(...) Se trata, por tanto, de un principio fundamental que debe ser considerado en toda actuación que realice el Estado o alguno de sus organismos, cualquiera sea su forma jurídica” (c. 51°, Rol N° 467);

20°. Que, en un caso que podría estimarse relativamente análogo al de autos, donde concurre la decisión legislativa de imponer una carga sobre agentes económicos



privados, pero también al Estado, sostuvimos que ello se explicaba “(...) *en atención a que la sociedad, a través del legislador, ha repartido el costo del Cuerpo de Bomberos entre todos sus miembros. Ahora bien, es cierto que la ley grava a algunas empresas con ciertas obligaciones específicas en relación a los bomberos, pero esto ocurre porque si la sociedad contribuye a bomberos vía Ley de Presupuestos o de exenciones, con mayor razón deben hacerlo quienes, en cierto sentido, se ven beneficiados con la labor de los bomberos: las compañías de seguros. Baste recordar la vinculación histórica de los bomberos y estas empresas desde su nacimiento, incluso en Chile. Por eso, el legislador establece que sean estas empresas las que asuman el financiamiento del costo de los accidentes de los bomberos en acto de servicio, como se verá a continuación*” (c. 72º, Rol N° 1.295);

21º. Que, más específicamente, en el Rol N° 2.428, entre otros, examinamos el artículo 16 B de la Ley Eléctrica, en virtud del cual la interrupción o suspensión del suministro de energía eléctrica no autorizada en conformidad a la ley y los reglamentos, que afecte parcial o íntegramente una o más áreas de concesión de distribución, da lugar a compensación en favor de los usuarios sujetos a regulación de precios afectados, de cargo del concesionario, independientemente del derecho que asista al concesionario para repetir en contra de terceros responsables;

22º. Que, en ese caso, rechazamos la inaplicabilidad solicitada, sosteniendo que el precepto impugnado “(...) *reposa sobre la lógica de unos usuarios que no están jurídicamente obligados a perseguir a los terceros responsables, respecto de una prestación para cuya cobertura han debido entenderse con un único e impuesto proveedor, la pertinente empresa de distribución de energía eléctrica, que funge como co-contratante y opera en condición de monopolio natural dentro del área geográfica bajo su gestión. Por lo que la carga de compensar puesta sobre las distribuidoras, y no respecto de los demás agentes participantes en el sector, resulta justificada y no contraviene el artículo 19, N° 20, de la Constitución*” (c. 5º).

Añadiéndose que, “(...) *si bien la normativa sectorial distingue -a otros efectos- los segmentos de producción, transporte y distribución de energía eléctrica, desarrollados cada uno por empresas diferentes, es lo cierto que el sistema pone a los clientes finales sometidos a tarifas reguladas únicamente en relación con las compañías concesionarias de servicio público de distribución. Es la Ley General de Servicios Eléctricos, cuyo texto consolidado fue fijado por el DFL N° 4, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, de 2007, la que consagra justificadamente todo este régimen jurídico, a todos estos respectos, sin lesionar la garantía constitucional de igualdad ante la ley, consagrada en los numerales 2º y 22º del artículo 19 de la Carta Fundamental*” (c. 5º).

Todo ello, sobre la base de garantizar la continuidad del suministro;

23º. Que, como se advierte en estos antecedentes jurisprudenciales, la no discriminación que se prohíbe en el artículo 19 N° 22º de la Constitución, en cuanto manifestación de la igualdad asegurada en su numeral 2º, hace que pugne con la Carta Fundamental una decisión que no tenga justificación racional, lo que aparece examinado en los dos casos extractados, correspondientes a los Roles N° 1.295 y 2.428.

La razonabilidad, en el primer pronunciamiento, se sostiene en que la carga es compartida por el Estado y los particulares en relación con bomberos y, en la segunda sentencia, se explica la lógica en que se fundaba la preceptiva que estaba siendo revisada, a raíz que no resultaba procedente que el afectado tuviera que perseguir la responsabilidad de terceras empresas y no directamente de las distribuidoras con quien contrata;

24º. Que, así las cosas, “[l]a garantía de la no discriminación arbitraria en materia económica tiene por objeto que no haya, en situaciones idénticas, ni



personas, grupos o sectores perjudicados en relación con sus competidores o con otros grupos o sectores. La expresión “igualdad en el trato” era, por lo demás, la que se empleó en el texto del anteproyecto de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución. En su texto final, en cambio, la Constitución habla de la “no discriminación arbitraria”. Con esta garantía la Constitución prohíbe al Estado o cualquier entidad que cumpla funciones públicas hacer distinciones o diferenciaciones caprichosas o infundadas entre los agentes económicos. Al hablar el precepto de “la no discriminación arbitraria” se está valiendo de una idea o concepto similar al de igualdad, pero recalcando la idea de negación o prohibición, por esto se prefirió la última redacción. De este modo “igualdad” es lo mismo que “no discriminación arbitraria”, pero la última expresión deja más en claro el mandato negativo” (Sebastián López Magnasco: Libertad de Empresa y No Discriminación Económica. Doctrina y Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Cuadernos del Tribunal Constitucional N° 48, 2012, pp. 170-171);

2. Regulación de la facultad de suspensión del suministro en pandemia

25°. Que, *la continuidad* “(...) es sin duda el principio más clásico del servicio público. Impone el funcionamiento ininterrumpido de la actividad respectiva; esto es, la prestación del suministro eléctrico sin ninguna interrupción; sin black out, como se señala en la práctica; sin cortes de energía (...).

A tal punto que, de acuerdo al orden jurídico que hoy rige en Chile, es posible decir que la interrupción del servicio es la más grave falta que el concesionario puede cometer, y ella justifica las sanciones más graves y multas más altas que es posible imponer (...) (Alejandro Vergara Blanco: *Derecho Eléctrico*, Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 2004, pp. 366-367).

Sin perjuicio de las excepciones legales en que ello procede como sucede, precisamente, en caso de servicios que se encuentren impagos, conforme al artículo 141 de la Ley General de Servicios Eléctricos;

26°. Que, sin embargo, la Ley N° 21.249 prohibió el ejercicio de esa facultad hasta el 31 de diciembre de 2021, conforme a sus prórrogas, imponiendo una carga -y en esto coincidimos con nuestros colegas de la mayoría- a las empresas como la requirente, atendido que, según expone una de las mociones con que se dio inicio a la tramitación del proyecto de ley respectivo, resultaba “(...) necesario establecer una norma que permita a las personas, sobre todo aquellas en situación de vulnerabilidad sanitaria, la postergación del pago de los suministros básicos de luz y agua, evitando su corte por no pago dentro de la fecha si esta situación se produce en episodios de crisis sanitarias decretadas por la Autoridad Sanitaria respectiva” (Boletín N° 13.329-03, p. 2);

27°. Que, examinando los antecedentes de dicha ley, consta que, al concluir el primer trámite constitucional, la Cámara de Origen proponía establecer la prohibición de corte o suspensión del suministro a los usuarios finales que se encontraran en algunas de las situaciones previstas en la preceptiva en gestación: Que pertenecieran al 40 por ciento de vulnerabilidad, de conformidad al Registro Social de Hogares; que hayan activado su seguro de cesantía; que tengan suspendida la relación laboral en virtud de alguna de las causales establecidas en la Ley N° 21.227 o que hayan celebrado un pacto de reducción temporal de jornada, al tenor de la Ley N° 19.728; que tengan la calidad de adulto mayor, de acuerdo a la Ley N° 19.828; que se trate de trabajadores independientes que den cuenta, mediante declaración jurada, de una disminución significativa de sus ingresos; que se trate de establecimientos tales como hogares de adultos mayores vulnerables y hogares de menores reconocidos por las instituciones



certificadoras respectivas; o, en fin, que acrediten estar imposibilitados de dar cumplimiento a las obligaciones de pago que habían contraído con el respectivo prestador.

Esta propuesta fue también acordada, en términos semejantes, al finalizar el segundo trámite constitucional, sin perjuicio que la Cámara de Origen rechazó todas las enmiendas incorporadas en dicho trámite, habiéndose procedido a conformar la respectiva Comisión Mixta en la que, en definitiva y como modo de resolver la controversia entre ambas Ramas del Congreso Nacional, se propuso la normativa finalmente aprobada;

3. Nueva regulación legislativa posterior a la normativa impugnada

28°. Que, adicionalmente y para considerar un parámetro de evaluación de la razonabilidad y proporcionalidad de las disposiciones objetadas, en su aplicación al caso concreto, no es forzoso acudir a *asuntos análogos*, sino que, en el mismo ámbito de regulación de la Ley N° 21.249, es importante recordar que la Ley N° 21.423, publicada el 11 de febrero de 2022, vino a regular el prorrateo y pago de deudas por servicios de agua potable y electricidad generados durante la pandemia Covid-19 y a establecer subsidios a clientes vulnerables;

29°. Que, dicha ley, conforme a su artículo 1°, tuvo dos objetivos. Por una parte, regular el mecanismo de postergación y prorrateo de las deudas contraídas por los usuarios señalados en el inciso primero del artículo 1° de la Ley N° 21.249 y, de otra, establecer para esos usuarios, subsidios de cargo fiscal para contribuir al pago de las deudas por consumo de agua potable y para el pago de las deudas por consumo de electricidad;

30°. Que, sin embargo, esta preceptiva legal no fue tan amplia, desde el punto de vista de los beneficiarios como había sido su predecesora, pues, en el mismo artículo 1° inciso segundo dispuso que accederían a los beneficios, en el caso de las empresas y cooperativas de distribución eléctrica, “(...) *aquellos usuarios que tengan un consumo promedio de electricidad no superior a 250 kilowatts hora mensuales y que se encuentren morosos respecto de la deuda generada en el período señalado en el literal a) del presente artículo*”;

31°. Que, precisamente, regulando el mecanismo de postergación y prorrateo de las deudas, el artículo 2° estableció que aquellas contraídas durante el período comprendido entre el 18 de marzo de 2020 y el 31 de diciembre de 2021, serían pagadas en cuotas mensuales y sucesivas; que la cuota mensual se calcularía y tendría los límites que contemplan sus incisos segundo, tercero y cuarto; y que el saldo de la deuda, una vez pagadas cuarenta y ocho cuotas, en caso de existir, se extinguiría mediante convenios celebrados por el Ministerio de Energía con las empresas eléctricas. Este saldo, finalmente, se consideraría gasto aceptado tributariamente;

32°. Que, por su parte, el artículo 3° de la Ley N° 21.423 estableció subsidios temporales de cargo fiscal, por un período máximo de cuarenta y ocho meses, para los usuarios señalados en el artículo 1°, correspondientes al valor de la cuota calculada según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 2°, lo que se otorgaría automáticamente, al tenor de lo previsto en el artículo 5°;

33°. Que, en fin, el artículo 7° inciso primero de la ley preceptúa que los subsidios serán descontados mensualmente por las empresas a los respectivos usuarios beneficiarios, debiendo indicarse separadamente, en la boleta que se extienda, el monto total adeudado, el monto subsidiado y la cantidad a pagar por el usuario.



Acto seguido, el inciso tercero señala que, una vez efectuados los descuentos referidos, las empresas de servicios sanitarios y las empresas y cooperativas de distribución eléctrica, respectivamente, deberán acreditar, mensualmente, ante la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, los montos descontados, a efectos de que éstas autoricen el pago del monto respectivo mediante resolución exenta.

34°. Que, no es baladí preguntarse por qué el legislador modificó tan sustancialmente la estructura y contenido del beneficio, en el contexto de pandemia, que confirió a los clientes de las empresas eléctricas, entre la primera normativa que lo reguló -cuyos artículos 1 incisos primero letra a) y segundo y 8 han sido aquí impugnados-, donde se impuso la carga íntegra y exclusivamente a las empresas, y la segunda donde aparece subsidiada por el Estado;

35°. Que, al respecto, basta recordar los fundamentos contenidos en la moción y en el mensaje con que se dio inicio a la tramitación parlamentaria de la que se convertiría en la Ley N° 21.423.

En la primera de esas iniciativas, los senadores Guido Girardi Lavín, Jorge Pizarro Soto, Yasna Provoste Campillay, Álvaro Elizalde Soto e Isabel Allende Bussi explicaban que habían insistido al Gobierno que debía crearse un mecanismo de solución para atender el alto nivel de morosidad en los servicios básicos como agua y electricidad acentuados por la pandemia para lo que no resultaba suficiente prorrogar las leyes que suspendieron los cortes de los servicios básicos y dar más plazo para el pago, sino que era menester “(...) colaborar entre todos para superar esta crisis, Por lo mismo no parece sostenible que sectores de la industria con importantes utilidades en plena pandemia se resten del esfuerzo, como tampoco resulta posible que el Estado no concorra con un compromiso más explícito, especialmente cuando este año destinó importantes recursos en el IFE universal.

En el mismo sentido, creemos que se debe hacer frente a esta tragedia con un modelo solidario de pago al que efectivamente concurren todos (Estado, Empresas proveedoras y Clientes). La solidaridad que proponemos debe partir ya con el Estado generando subsidios fiscales para las familias con morosidad en la pandemia, también las empresas proveedoras deben cooperar (con exclusión de pequeñas empresas proveedoras como cooperativas eléctricas y Comités de Agua Potable Rural). Igualmente, la ayuda debe ser temporal, acotada y sostenible. Los mecanismos, en lo posible automáticos, de tal manera que la ayuda a las familias sea simple y se centre en los morosos vulnerables y de clase media”.

Por su parte, S.E. el Presidente de la República recuerda, en el mensaje, que el 27 de marzo de 2020 anunció un acuerdo con las empresas de servicios sanitarios y de electricidad para asegurar que no existan cortes de suministro de electricidad y agua potable asociados al no pago de las cuentas, permitiendo postergar el pago de éstas en hasta 12 cuotas, durante el periodo de vigencia del estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, a los usuarios que pertenezcan al 40% más vulnerable de las personas inscritas en el Registro Social de Hogares, para quienes perdieran sus empleos y otros casos calificados.

Posteriormente, el 8 de agosto de 2020 se publicó la Ley N° 21.249, la fue prorrogada el 5 de enero de 2021, en virtud de la Ley N° 21.301, por 180 días y el 22 de mayo de 2021, la Ley N° 21.340, que la prorrogó hasta el 31 de diciembre de ese año, aumentando nuevamente el número de cuotas y también el rango de beneficiarios

Pues bien, el Jede de Estado señala que, si bien, la ley N° 21.249 y sus respectivas prórrogas permitió la continuidad de los servicios públicos de agua y luz y facilitó a las personas más vulnerables el pago de estos servicios durante la pandemia “(...) *es urgente establecer un nuevo mecanismo y facilidades para lograr que se pague la deuda acumulada, dado el gran número de clientes morosos*”.



Por ello, la iniciativa regula la deuda contraída entre el 18 de marzo de 2020 y el 31 de diciembre de 2021, distinguiendo entre clientes vulnerables y no vulnerables, según el nivel de consumo mensual, estableciendo los beneficios ya referidos en términos de cuotas mensuales, límite en el pago y subsidio, permitiendo pagar la deuda correspondiente al 75% de los clientes de electricidad, por deudas acumuladas durante la pandemia;

36°. Que, como es fácil advertir, la determinación legislativa se modificó sustancialmente, comprendiendo -como ya lo había resuelto esta Magistratura en el caso *Bomberos* (Rol N° 1.295)- que resultaba indispensable la concurrencia de la contribución económica estatal, tal y como lo sostuvimos también con motivo de otras decisiones adoptadas en el marco de la pandemia, ya que “(...) No es éste el medio único o necesario para “mitigar los efectos sociales derivados de un estado de excepción constitucional”, como postula el Proyecto de Ley, comoquiera que a estos fines el principio de subsidiariedad y el deber del Estado de dar protección a la población, recogidos en la Carta, en su artículo 1°, incisos tercero y cuarto, lo instan a brindar su ayuda económica a los damnificados (...)” (c. 27°, Rol N° 9.797 y, en la misma perspectiva, c. 47°, Rol N° 10.774);

37°. Que, es más, la propia Ley N° 21.249, cuyos artículos 1° y 8° han sido requeridos de inaplicabilidad, excluyó de la carga que ella impuso a las empresas sanitarias con menos de 12.000 clientes que constituyan una sola unidad económica y no sean filial de otra empresa sanitaria y a las cooperativas y comités de agua potable rural, sin perjuicio de los convenios, descuentos o facilidades de pago que otorguen a sus clientes, conforme al inciso final del artículo 1°, pues, como señaló el diputado Jaime Naranjo -uno de los autores de la indicación que las excluyó- “(...) *no tienen espaldas económicas para asumir pagos de servicios básicos durante el tiempo que dura el estado de catástrofe*” (Actas de Sesiones de la Cámara de Diputados, sesión 13ª, celebrada el martes 14 de abril de 2020, Boletín N° 13.329-03);

4. Aplicación carece de razonabilidad o resulta desproporcionada

38°. Que, sometidas a nuestro examen las tres disposiciones impugnadas, conforme a lo señalado en los párrafos precedentes de esta disidencia, resultan en su aplicación, en la gestión pendiente, contrarios a la Constitución desde que imponen un gravamen -tendiente a mitigar los efectos sociales de las medidas sanitarias adoptadas en pandemia-, única y exclusivamente, sobre la requirente, lo que, en esos términos, carece de razonabilidad y resulta desproporcionado, de tal modo que sustentar en ellos el acto administrativo reclamando en dicha gestión vulnera lo dispuesto en el artículo 19 numerales 2° y 22° de la Constitución;

39°. Que, por una parte y a diferencia de como lo dispuso, después, la Ley N° 21.423, imponer la carga a la requirente beneficiando, indiscriminadamente, a todos sus clientes, sin importar, por ejemplo, el nivel socioeconómico o de consumo u otras circunstancias que pudo ponderar el Legislador, no resulta justificado y, si bien, constituye una medida idónea y orientada a una finalidad legítima, impone un gravamen intolerable, pues pudo regularse de manera más adecuada, desde la perspectiva de los destinatarios del beneficio, como -apenas unos meses después- lo contempló el artículo 2° de dicha Ley;

40°. Que, así las cosas, fundar la legalidad de ese beneficio indiscriminadamente otorgado en las disposiciones impugnadas, como no podía sino hacerlo la Superintendencia del ramo, resulta una aplicación contraria a la igualdad ante la ley, en sus vertientes de razonabilidad y proporcionalidad;



41°. Que, adicionalmente, carece de razonabilidad y es desproporcionado haber impuesto la carga íntegra y exclusivamente sobre la requirente, en circunstancias que, al menos como señalaron los senadores en la moción que dio inicio a la aludida Ley N° 21.423, resultaba indispensable colaborar entre todos para superar la crisis sanitaria y que el Estado concurriera con un compromiso más explícito.

Una vez más, la regulación contenida en los preceptos impugnados aparece carente de razonabilidad, al imponerse la carga -como hemos dicho repetidamente- de manera única y completa sobre la requirente o resulta desproporcionado ante un fin legítimo y que goza de idoneidad, como es mitigar los efectos sociales de las medidas de cuidado adoptadas en pandemia, pero conlleva un gravamen excesivo, existiendo medidas más ajustadas y menos intrusivas en la esfera de derechos de la accionante de inaplicabilidad, como lo vino a confirmar la Ley N° 21.423, desde que si fue la Administración del Estado, con base en la legalidad sanitaria vigente, la que dispuso el masivo confinamiento en resguardo de la vida y la salud y, acto seguido, estimó necesario garantizar la continuidad del servicio eléctrico, aun de los morosos, también debió haber concurrido, aunque fuera parcialmente, a soportar la carga que imponía a los obligados por la Ley N° 21.249;

42°. Que, en este sentido, como lo recuerda la senadora Yasna Provoste, durante la discusión de dicha ley, tanto la moción como el mensaje con que se inició la tramitación de la Ley N° 21.423, se vinculan con *“(...) el proyecto de acuerdo presentado por los Senadores señoras Allende, Carvajal, Goic, Muñoz, Órdenes, Provoste y Rincón y señores Araya, Bianchi, Castro, Chahuán, De Urresti, Elizalde, García-Huidobro, Girardi, Guillier, Huenchumilla, Insulza, Lagos, Latorre, Letelier, Montes, Ossandón, Pizarro, Quintana, Quinteros y Soria, por el que se solicita a Su Excelencia el Presidente de la República, si lo tiene a bien, la conformación de una mesa tripartita que convoque al Gobierno, a las empresas de cada uno de los sectores de servicios básicos y asociaciones de usuarios o consumidores, que permita debatir y encontrar alternativas para compatibilizar la continuidad del servicio, por una parte; la legítima aspiración de las empresas de regularizar la deuda acumulada y que han debido asumir durante el período de pandemia, y, especialmente, abordar la situación de las familias que se encuentran en condición de morosidad y que les permita cumplir con las obligaciones que hoy mantienen impagas, evaluando su condonación para las familias más vulnerables de nuestro país. De esta mesa de trabajo se espera que se generen iniciativas que puedan plasmarse en uno o más proyectos de ley, en los que el Ejecutivo tiene la iniciativa exclusiva, que permitan establecer beneficios para todas las familias impactadas por la acumulación de deudas de servicios básicos de electricidad, servicios sanitarios y gas domiciliario”* (Diario de Sesiones del Senado, sesión 59^a, celebrada el miércoles 28 de julio de 2021, Boletín S2.195-12);

43°. Que, siendo así, entonces, sustentar el acto administrativo reclamado en la gestión pendiente, como no podía menos que hacerlo la autoridad fiscalizadora, en los preceptos legales impugnados conlleva una aplicación contraria a la Carta Fundamental de esa preceptiva legal, desde que pugna con el artículo 19 N° 2° y 22°, al afectar el derecho a no ser discriminado en el trato económico que deben dar el Estado y sus organismos, por carecer de razonabilidad y proporcionalidad, sin que, como sostiene la sentencia de la que disintimos, alcance para justificar este trato que la prestación del servicio de electricidad implique un entramado de relaciones públicas subjetivas, favorable a la requirente, toda vez que se sostiene una rentabilidad económica garantizada y que importan una sujeción a un conjunto de obligaciones que tiene por objetivo la primacía de los derechos de los usuarios en cuanto consumidores de servicios de electricidad continuos, uniformes, seguros, de calidad y regularidad en



sus prestaciones, puesto que, siendo efectivas esas caracterizaciones de la regulación legislativa, no permiten, a juicio de quienes suscribimos esta disidencia, una aplicación de la preceptiva legal requerida que importe un trato discriminatorio, cuyo es el caso;

44°. Que, por los fundamentos expuestos, estuvimos por acoger la acción intentada a fs. 1 respecto de los artículos 1° inciso primero letra a) y segundo (en la frase impugnada) y 8° de la Ley N° 21.249, porque aplicarlos, dando sustento jurídico al acto administrativo reclamado de ilegalidad en la gestión pendiente, resulta contrario a la Constitución, al carecer de razonabilidad o ser desproporcionado, vulnerando lo dispuesto en su artículo 19 N° 2° y N° 22°.

PREVENCIÓN

El Suplente de Ministro Manuel Núñez Poblete concurre al voto por rechazar con excepción de los considerandos 11°, 13° al 17° y 19°, y teniendo en consideración especialmente lo siguiente:

1°. La acción de inaplicabilidad tiene por exclusivo objeto declarar que la aplicación de un precepto legal produce efectos contrarios a la Constitución en una gestión judicial concreta y determinada. En el presente caso, la gestión judicial busca controvertir una orden administrativa de reconexión usuarios que, a juicio de la requirente, no deberían haber sido beneficiados por las medidas previstas por los preceptos legales impugnados. En la gestión judicial, cuyos antecedentes constan acompañados a fojas 96 y siguientes, el requirente reprocha la imposición de una carga legal que genera un “perjuicio económico grave y significativo, no compensado” (fojas 105).

2°. Con ocasión de la pandemia del COVID-19 el Estado ha dispuesto medidas legislativas y administrativas que, restringiendo el ejercicio de ciertos derechos fundamentales, han canalizado el ejercicio de poderes excepcionales para enfrentar una situación de emergencia constitucional prevista a través de la declaración de un estado de excepción constitucional de catástrofe. Éste último afectó al territorio nacional desde el 18 de marzo del año 2020 (D.S. N° 104, D. Oficial de 18 de marzo de 2020) y fue sucesivamente prorrogado hasta el año 2021.

3°. Entre las medidas legislativas de excepción se pudieron contar leyes de reforma constitucional (algunas de las cuales han sido impugnadas ante esta Magistratura por la vía procesal de la inaplicabilidad, véanse las SSTC Roles N°s 11.560-21, 11.683-21 y 11.559-21) y leyes ordinarias de emergencia que impusieron desde restricciones al ejercicio de ciertos derechos hasta obligaciones que podrían, eventualmente, causar un sacrificio patrimonial.

4°. Entre las leyes de emergencia o de excepción se incluye sin lugar a dudas la Ley N° 21.249, la que no por azar lleva el título “Dispone, de manera excepcional, las medidas que indica en favor de usuarios finales de servicios sanitarios, electricidad y gas de red”. De hecho, todas las mociones que dieron origen a la Ley N° 21.249 se refirieron a la pandemia como justificación de la medida propuesta (mociones Boletines N° 13.329-03, 13.342-03, 13.347-03, 13.354-03, 13.355-03, 13.356-03, todos de la Cámara de Diputados y Boletines N° 13.315-08, 13.417-03 y 13.438-03 del Senado).

5°. Las medidas legislativas de excepción no están prohibidas por la Constitución. De hecho, el artículo 44 constitucional se refiere expresamente en su inciso primero a “medidas legales y administrativas que procederá adoptar bajo aquéllos”. De allí entonces que la Carta Fundamental haya entregado la gestión de la excepción al Gobierno principalmente, pero sin descartar completamente la intervención del Poder Legislativo.



6°. Para que la aplicación de las medidas de excepción, autorizadas por la propia Carta Fundamental, pudiere generar un efecto contrario a la Constitución no es suficiente con alegar la vulneración de un derecho, cuya afectación ya es posible a partir de la autorización que contiene el artículo 39. Es menester demostrar, adicionalmente, que la medida de afectación se desvía del régimen de excepcionalidad que la Constitución regula entre los artículos 39 al 45. En este sentido es capital tener presente que el régimen constitucional de los estados de excepción no deja de ser un estatuto, aunque extraordinario, de garantías constitucionales destinado a vigilar que aun en situaciones de emergencia se mantenga vigente el imperio de la Constitución.

7°. En esta línea, para que se configure una hipótesis de vulneración a la Constitución sería menester, por mencionar las situaciones más comunes, (i) que la medida afectara impropriamente derechos que no pueden ser jamás suspendidos en situaciones de excepción (artículo 39 y 5° inciso 2° de la Constitución en relación al artículo 27.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos), (ii) que en un estado de excepción se restringieran derechos que corresponden a otro estado de excepción o (iii) que, afectando legítimamente un derecho, la medida legislativa negare explícitamente las garantías judiciales y de compensación patrimonial que reconoce el artículo 45 de la Constitución.

8°. Los preceptos legales cuyos supuestos efectos se reprochan en el presente proceso constitucional —a saber, el artículo 1° inciso 1° letra a), la parte impugnada de su inciso 1° y el artículo 8°, todos de Ley N° 21.249—no han alterado el régimen general de responsabilidad del Estado que se encuentra fijado en el articulado permanente de la Constitución. Entre estas normas el artículo 45 de la Constitución, inciso 2°, expresamente dispone, sin distinguir la naturaleza legal o administrativa de la medida que causa el perjuicio directo al patrimonio que “[l]as requisiciones que se practiquen darán lugar a indemnizaciones en conformidad a la ley. También darán derecho a indemnización las limitaciones que se impongan al derecho de propiedad cuando importen privación de alguno de sus atributos o facultades esenciales y con ello se cause daño”. La norma transcrita es desarrollada en el artículo 17 de la Ley núm. 18.415, se extiende a las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad y reconoce el derecho a la indemnización por los perjuicios directos. Y si bien la norma legal fue diseñada teniendo en mente las restricciones impuestas por medidas administrativas (así discurren los artículos 18 y 19), la norma superior que funda la responsabilidad es la Constitución.

9°. En consecuencia, como los preceptos legales impugnados no excluyen el derecho a la compensación (el que debe discutirse en otra sede jurisdiccional y procesal) por las eventuales afectaciones en el patrimonio de la requirente, no es posible advertir en la presente causa el efecto contrario a la Constitución que requiere como *conditio sine qua non* la declaración de inaplicabilidad. Por esta razón el requerimiento de fojas uno debe ser desestimado.

Redactó la sentencia la Suplente de Ministro señora NATALIA MUÑOZ CHIU; la disidencia, el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, y la prevención, el Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE.



Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 11.741-21-INA.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidente Subrogante, Ministro señor Cristian Omar Letelier Aguilar, y por sus Ministros señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores, Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete y la Suplente de Ministro señora Natalia Marina Muñoz Chiu.

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



A931F80B-C6A1-491B-83F5-C43560B63A50

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.