

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD FORMULADO POR IBEROAMERICANA DE ENERGIA IBENER S.A., PARA QUE SE DECLARE INAPLICABLE POR INCONSTITUCIONALIDAD EL ART. 3º, N° 17, INCISO 4º, Y N° 23 INCISO 1º; DEL ART 15; DEL ART. 16, N° 2, Y ARTICULO 16 DE LA LEY 18,410. Y EL N° 1 DEL ART 81 DEL DFL, N° 1 DE 1982, POR SER CONTRARIOS A LA CONSTITUCION.

Santiago, veintisiete de julio de dos mil seis.

**VISTOS:**

Con fecha 13 de abril de 2006, Iberoamericana de Energía Ibener S. A., ha interpuesto un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de diversas disposiciones de la Ley N° 18.410, Ley Orgánica de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles; y del DFL N° 1, del Ministerio de Minería de 1982, Ley Eléctrica:

Esta acción se ha formulado en relación a la causa por reclamación de ilegalidad que se sigue ante la Corte de Apelaciones de Santiago, caratulada "Iberoamericana de Energía Ibener S. A. con Superintendencia de Electricidad y Combustibles".

Las normas impugnadas en el requerimiento expresan:

De la Ley N° 18.410, Ley Orgánica de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles:

*Artículo 3º.- Corresponderá a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles:*

*17.- Resolver, oyendo a los afectados, los reclamos que se formulen por, entre o en contra de particulares, consumidores y propietarios de instalaciones eléctricas, de gas y de combustibles líquidos, en general, y que se refieran a cualquier cuestión derivada de los cuerpos legales o reglamentarios cuyo cumplimiento le corresponde fiscalizar.*

Los reclamos serán comunicados por la Superintendencia a los afectados, fijándoles un plazo prudencial para informar. Si dicho informe fuere suficiente para esclarecer la cuestión debatida, dictará resolución inmediata. Si el afectado no contestare en el plazo fijado o si el hecho imputado fuere estimado de gravedad, la Superintendencia deberá disponer que se practique una investigación que le permita formarse juicio completo y dictar la resolución que sea procedente.

En las resoluciones que dicte podrá aplicar multas u otras sanciones, conforme lo autoriza esta ley.

Del mismo modo, aunque no medie reclamo, en los casos en que la Superintendencia compruebe infracciones de las normas cuyo cumplimiento le corresponde fiscalizar, podrá aplicar a los infractores las sanciones referidas.

La forma de tramitación, los plazos, los requisitos que deben cumplir las diligencias y actuaciones y la aplicación de sanciones, así como la interposición de recursos en contra de las referidas resoluciones, se ajustarán a lo dispuesto en el Título IV de esta ley y a lo que disponga el reglamento respectivo.

23.- Sancionar el incumplimiento de las normas técnicas y reglamentarias vigentes o que se establezcan en virtud de la legislación eléctrica, de gas y de combustibles líquidos relativas a las instalaciones correspondientes, con desconexión de éstas, multas o ambas medidas."

"Artículo 15.- Las empresas, entidades o personas naturales, sujetas a la fiscalización o supervisión de la

*Superintendencia, que incurrieren en infracciones de las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con electricidad, gas y combustibles líquidos, o en incumplimiento de las instrucciones y órdenes que les imparta la Superintendencia, podrán ser objeto de la aplicación por ésta de las sanciones que se señalan en este Título, sin perjuicio de las establecidas específicamente en esta ley o en otros cuerpos legales.*

*Para los efectos de la aplicación de las sanciones a que se refiere el inciso anterior, las infracciones administrativas se clasifican en gravísimas, graves y leves.*

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

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

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

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

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

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

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

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

1) Hayan causado lesiones que no sean las señaladas en el número 1) del inciso anterior, o signifiquen peligro para la seguridad o salud de las personas;

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

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

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

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

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

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

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

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

"Artículo 16.- De acuerdo con la naturaleza y gravedad de las infracciones, determinada según lo previsto en las normas del presente Título, éstas podrán ser objeto de las siguientes sanciones:

- 1) Amonestación por escrito;
- 2) Multa de una unidad tributaria mensual a diez mil unidades tributarias anuales;
- 3) Revocación de autorización o licencia;
- 4) Comiso;
- 5) Clausura temporal o definitiva, y
- 6) Caducidad de la concesión provisional.

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

a) La importancia del daño causado o del peligro ocasionado.

b) El porcentaje de usuarios afectados por la infracción.

c) El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción.

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

e) La conducta anterior.

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

"Artículo 16 A.- Sin perjuicio de las sanciones que establezcan leyes especiales, las infracciones tipificadas precedentemente podrán ser sancionadas con:

1.- Multa de hasta diez mil unidades tributarias anuales, revocación de autorización o licencia, comiso o clausura, tratándose de infracciones gravísimas, conforme a lo establecido en el artículo 15;

2.- Multa de hasta cinco mil unidades tributarias anuales, revocación de autorización o licencia, comiso o clausura, tratándose de infracciones graves, de acuerdo con el artículo antes citado, y

3.- Multa de hasta quinientas unidades tributarias anuales o amonestación por escrito, tratándose de infracciones leves."

Del DFL N° 1, del Ministerio de Minería, de 1982, en adelante Ley General de Servicios Eléctricos:

**"ARTICULO 81°** Los concesionarios de cualquier naturaleza están obligados a llevar a cabo la inteconexión de sus instalaciones cuando con informe de la Comisión se determine mediante decreto supremo del Ministerio del Interior.

La operación de las instalaciones eléctricas de que operen interconectadas entre sí, deberá coordinarse con el fin de:

1.- Preservar la seguridad del servicio en el sistema eléctrico;

2.- Garantizar la operación más económica para el conjunto de las instalaciones del sistema eléctrico;

3.- *Garantizar el acceso abierto a los sistemas de transmisión troncal y de subtransmisión, en conformidad a esta ley.*

*Esta coordinación deberá efectuarse a través de un Centro de Despacho Económico de Carga, de acuerdo a las normas y reglamentos que proponga la Comisión.*

*Dispuesta la interconexión según lo establecido en el inciso 1° de este artículo y en caso de falta de acuerdo entre los concesionarios sobre la forma de realizar la interconexión y de efectuar el transporte o transferencia de la energía, la Comisión oirá a los concesionarios y entregará una recomendación al Ministerio del Interior quien resolverá al respecto.*

*La operación de aquellas centrales y sistemas de transmisión que no habiéndose establecido mediante concesión, operen en sincronismo con un sistema eléctrico, deberá ceñirse a las normas y reglamentos de coordinación de la operación que se mencionan en este artículo."*

En relación al Artículo 3°, N° 17, inciso cuarto; N° 23, inciso primero, y artículo 15 inciso primero de la Ley de la Superintendencia, el recurrente los considera inconstitucionales en cuanto confieren competencia a la Superintendencia para aplicar sanciones por la infracción de normas legales, que no satisfacen el principio de la tipicidad de la falta y de la pena, y también de normas reglamentarias, lo que atenta contra el principio de reserva legal en materia de derecho administrativo sancionatorio.

En tanto, respecto del artículo 16 N° 2 y artículo 16 A de la Ley de la Superintendencia los

considera atentatorios contra el principio de reserva legal de la pena que exige una razonable especificidad de la misma en el contexto de una conducta y una pena contenida en una norma única o fácilmente asociable.

Respecto del artículo 81 N° 1 de la "Ley Eléctrica", el requirente considera que la descripción de la conducta no satisface el principio de tipicidad, sino que enuncia un deber genérico -coordinarse con el fin de . . .-, y establece un bien jurídico como es la *"seguridad del servicio en el sistema eléctrico"*.

De esta forma, en su conjunto, las normas impugnadas atentarían directamente contra los derechos constitucionales contemplados en el artículo 19 N° 3 y lo dispuesto en los artículos 5° a 7° de la Constitución, ya que crean las bases de un derecho sancionatorio en materia eléctrica inconstitucional, con amplio margen de discrecionalidad a favor de la autoridad fiscalizadora.

Señala que en virtud de estas normas impugnadas es posible aplicar penas dentro de un amplio rango por contravenciones a lo dispuesto en disposiciones genéricas que no describen el núcleo central de una conducta específica, y además, por infracción a deberes contenidos en simples normas reglamentarias o meras instrucciones.

Con fecha 20 de abril de 2006 la Segunda Sala del Tribunal Constitucional declaró admisible el requerimiento, ya que constaba que la causa se encontraba pendiente ante la Corte de Apelaciones de Santiago; que los preceptos legales impugnados, considerados en su conjunto, podían resultar decisivos en la gestión indicada, y que la acción se encontraba razonablemente fundada, todo lo cual permitía establecer que se había

dado cumplimiento a los requisitos establecidos en el artículo 93 inciso decimoprimerero de la Constitución. El Tribunal suspendió el procedimiento y dio curso progresivo a los autos.

La requirente desarrolla los aspectos constitucionales fundantes de su petición de inaplicabilidad en los siguientes capítulos.

#### **I. Ius Poniendi y derecho sancionatorio administrativo**

Señala que el *ius puniendi* se ha definido como “la potestad penal del Estado de declarar punibles determinados hechos a los que impone penas o medidas de seguridad”, por lo que comprende la posibilidad del Estado de establecer conductas u omisiones obligatorias y las penas aplicables por parte de un organismo de la administración. Esto conforma el derecho sancionatorio administrativo.

Expresa que aunque hay opiniones en torno a que la sola existencia a nivel legal de un derecho sancionatorio administrativo adolecería de inconstitucionalidad, por lo que la aplicación de penas por parte de un órgano de la administración y dentro de un proceso con escasos resguardos formales, constituiría un juzgamiento por una “comisión especial”, considera que para efectos del requerimiento es posible que bajo el amparo constitucional la ley cree un sistema sancionatorio administrativo, dotando al órgano administrativo de la facultad para aplicar sanciones con base en un procedimiento regulado también a nivel legal. Sin embargo, dicho sistema debe rodearse de las garantías constitucionales aplicables por expreso mandato constitucional, esto es, que su regulación sea

establecida en una norma de rango legal y contenga las garantías del racional y justo procedimiento.

A su juicio, para que el derecho sancionatorio administrativo sea constitucionalmente lícito, debe ser parte del derecho penal sustantivo general contenido y reconocido en el artículo 19 N° 3 de la Constitución.

A nivel constitucional la existencia de derechos y garantías consagradas en tal jerarquía exige que las excepciones que contemple sean establecidas al mismo nivel normativo e interpretada de manera restrictiva.

Concluye que es constitucionalmente lícita la existencia de un derecho sancionatorio administrativo, como parte del *ius ponendi* general del Estado reconocido en el artículo 19 N° 3 de la Constitución, pero de igual forma le son aplicables las garantías contenidas en relación a este tema, es decir, el principio de la culpabilidad, la reserva de ley, de la tipicidad de la conducta y la legalidad de la pena.

## **II. Principio de reserva legal del delito y de la pena como garantía constitucional**

Respecto de este capítulo, indica que es una especificación del principio general de la juridicidad propia del derecho público. Este principio señala que debe ser una norma de rango legal la que establezca la descripción del delito o infracción y la pena o sanción precisamente aplicable.

Será así el órgano legislativo el que establezca las conductas que se sancionarán y de qué forma se procederá.

En cuanto a la acción u omisión punible, argumenta que este principio constitucional -aplicable al derecho penal y al derecho sancionatorio administrativo-, no permite que las conductas que se sancionen sean establecidas por normas reglamentarias, generales o específicas. De igual forma, postula que la pena específicamente asociada a una conducta punible, declarada por ley, debe estar establecida también en una norma de rango legal. Específicamente el artículo 19 N° 3, incisos penúltimo y último establecen este principio

Colige la actora que, como garantía constitucional: a) operan como un límite a la soberanía del Estado, y b) están dentro de la esfera de protección del individuo, por lo que las garantías subyacentes no pueden ser desconocidas por el legislador. Se trata, por tanto, de aquellas materias que el artículo 63 N° 2 de la Constitución indica como las que deben ser reguladas por una ley, por lo que no pueden ser entregadas por remisión a una entidad reglamentaria. Por lo tanto, no puede aplicarse una sanción por violar un deber o desarrollar una conducta establecida en una norma meramente reglamentaria.

Respecto del alcance de la reserva legal, el Constituyente amplió el radio de la potestad reglamentaria autónoma, dejándola como norma de clausura, que reserva al legislador determinadas materias, entre las que se encuentra la analizada en el artículo 19 N° 3 de la Carta. Lo anterior implica que la ley deberá contener lo esencial y el reglamento simplemente precisará la opción ya hecha por el legislador sin

agregar nada ni optar discrecionalmente entre posibilidades.

La actividad reglamentaria sólo puede precisar para un caso concreto la voluntad del legislador claramente expresada en la ley, pero no puede complementar la misma u optar con autonomía.

### **III. Principio de tipicidad como garantía constitucional**

La actora sostiene que el principio de la tipicidad resguarda principalmente la seguridad y certeza jurídica, permitiendo que se conozca de antemano, con facilidad y certidumbre, las consecuencias jurídicas precisas de sus actuaciones y omisiones y las responsabilidades asociadas. Ello exige una conducta precisa cuyo incumplimiento trae aparejada una sanción, lo que es plenamente aplicable al derecho sancionatorio administrativo.

Al respecto la requirente concluye que tanto la conducta infraccional como la pena deben estar establecidas en una norma de rango legal y esta debe contener una descripción precisa del deber exigido.

La simple mención de coordinación para resguardar bienes jurídicos no es una descripción precisa a nivel legal de la conducta que trae aparejada la aplicación de la sanción.

### **IV. Principio de la reserva de ley en relación a las penas**

En relación a las penas, a juicio de la actora hay que tener presente lo indicado en el inciso penúltimo del N° 3 del artículo 19 el que señala que "ningún delito se castigará con otra pena que la que la ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado". Si bien esta norma establece

la garantía de la irretroactividad de la ley penal o sancionatoria, también contiene la exigencia de que sea la ley y solo ella la que establezca la pena a aplicar, excluyendo a la autoridad administrativa al respecto.

El ente que impone la pena sólo debe fijar la misma para el caso concreto, dando aplicación a las reglas que se establecen en preceptos que también tienen rango legal.

Finalmente este principio obliga a asociar una pena concreta a una conducta en una misma norma u otra asociable directamente, de manera que sea posible, fácilmente establecer las consecuencias jurídicas de su infracción.

Concluye en esta parte indicando que los preceptos impugnados violan el principio de reserva de ley en materia de pena en los siguientes términos:

El artículo 15 y demás normas indicadas de la Ley de la Superintendencia permiten aplicar sanciones por violar deberes genéricos cercanos a simples bienes jurídicos generales;

El artículo 15 y artículo 3° N°s. 17 y 23 de la Ley de la Superintendencia establecen como punibles toda infracción a normas de cualquier tipo aplicables al rubro eléctrico, sin asociar penas a conductas precisas en una norma legal, y

Los artículos 16 y 16 A de la misma Ley establecen penas genéricas, sin determinaciones precisas, con un rango de amplitud inusitado que entregan un espacio de discrecionalidad constitucionalmente inaceptable al ente fiscalizador.

Seguidamente, la requirente se encarga de precisar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

En relación al artículo 3° N° 17 inciso cuarto y N° 23 inciso primero, y al artículo 15 de la Ley de la Superintendencia, a su juicio viola el principio de reserva de la ley en materia de derecho sancionatorio administrativo, ya que permite la aplicación de sanciones por conductas no descritas en la ley, sino que en virtud de deberes establecidos en reglamentos, instrucciones y normas de rango inferior.

Viola, en segundo lugar, el principio de la tipicidad ya que permite sancionar por la infracción de deberes genéricos o por la simple afección de bienes jurídicos, sin describir precisamente la conducta u omisión; y viola, por último el principio de la tipicidad legal de las penas, ya que no se indica en la misma norma infringida el efecto de su incumplimiento, existiendo una remisión tácita a un amplio cuerpo o conjunto de posibles penas que no confieren certeza jurídica alguna, que son precisadas por la administración.

En relación al artículo 16 N° 2 y al artículo 16 A de la Ley de la Superintendencia, alega que son inconstitucionales en cuanto no señalan penas, sanciones específicas en cuanto a su entidad, sino que establecen rangos, con importante grados de latitud administrativa.

Son asimismo normas que inconstitucionalmente remiten al ente fiscalizador el deber de determinar la pena concreta, en base a ciertos elementos a considerar con discreción.

Alega que se ha aplicado una multa millonaria en una ley diferente por infracción del deber genérico de coordinarse para preservar la seguridad del servicio.

Además, se han aplicado multas por infracción a mandatos de conducta establecidos en un simple reglamento.

En relación al artículo 81 inciso segundo N° 1, hace ver que la norma establece un bien jurídico que consiste en "preservar la seguridad del servicio en el sistema eléctrico", para lo cual los concesionarios deben coordinarse, lo que se hará mediante un Centro de Despacho Económico de Carga.

Al sancionarse en la calidad de miembro del referido Centro de Despacho, se considera que el deber es diferente al de incorporarse al Centro, por lo que la Superintendencia ha aplicado esta norma genérica como un tipo penal, sin contener siquiera el núcleo de la conducta que se estima infringida.

Explica que no existe una descripción precisa de la conducta que cumpla con los principios de reserva legal y tipicidad y no puede argumentarse respecto de la descripción que hace el reglamento, el que sólo puede precisar el núcleo central contenido en la ley, no inventarlo.

Por lo demás, no se aplica una pena específica señalada en la ley, sino que se fija por la misma autoridad, dentro de un amplio marco, sin dar cumplimiento al precepto constitucional de la legalidad de la pena establecido en el artículo 19 N° 3 de la Constitución.

Se argumenta, finalmente que las penas aplicadas están basadas en normas reglamentarias en dos casos, y en un caso, basado en una sola norma legal que no asocia un deber de conducta precisa.

Concluye la requirente señalando que se entregan atribuciones a la Superintendencia para aplicar sanciones a los operadores eléctricos, por el incumplimiento de deberes genéricos establecidos en distintas normas y regulaciones de rango inferior a la ley, en incumplimiento de principios constitucionales de reserva de ley y tipicidad. Además, se aplican sanciones establecidas en amplísimos rangos, sin dar cumplimiento al principio de reserva legal en materia de penas.

Solicita finalmente la declaración de inaplicabilidad por inconstitucional de los preceptos indicados añadiendo la solicitud de inconstitucionalidad y su derogación. Hace excepción a ese procedimiento respecto del artículo 81 N° 1 de la Ley Eléctrica, ya que sólo la aplicación específica resulta inconstitucional. Finalmente solicita tener por interpuesto el requerimiento, declarando inaplicable el artículo 3°, N° 17 y 23, artículo 15, artículo 16 N° 1, artículo 16 A, todos de la Ley N° 18.410, y del artículo 81 inciso segundo N° 1 de la Ley Eléctrica.

Con fecha 9 de junio de 2006, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles informa respecto del requerimiento interpuesto.

Indica la Superintendencia que las características de la energía eléctrica implica la necesidad de coordinación entre las distintas empresas generadoras, transmisoras y distribuidoras. Esta

coordinación tiene como finalidad garantizar la seguridad del servicio en el sistema eléctrico de acuerdo al artículo 81 de la Ley General de Servicios Eléctricos.

Estas actividades de producción o generación, como de transmisión, están sujetas a un marco regulatorio obligatorio señalado en el artículo 1° del DFL N° 1, Ley General de Servicios Eléctricos que dispone que *"la producción, el transporte, la distribución, el régimen de tarifas y las funciones del Estado relacionadas con estas materias se regirán por la presente ley."* Por tanto, la actividad es, de este modo, especialmente disciplinada en su totalidad.

Atendido el carácter de servicio de utilidad pública ha existido preocupación de los poderes colegisladores por establecer normas que permitan una fiscalización oportuna. Sin embargo, el respeto a las normas constitucionales obliga, también, a que tales preceptos se ajusten a las normas propias de los órganos públicos y de respeto de las garantías constitucionales.

Agrega la Superintendencia que la función reguladora del Estado se funda, por una parte, en el artículo 19 N° 21 de la Constitución, que indica que la actividad económica debe desarrollarse *"respetando las normas legales que las regulen"*, y por otra, en que el Estado no puede discriminar en el trato que debe otorgar en materia económica (artículo 19 N° 20). Es decir, debe respetar la igualdad ante la ley.

En relación a los planteamientos en que se funda el requerimiento y en razón de los cuales sostiene la tesis que pretende hacer completamente idénticos el derecho penal sustantivo y el derecho administrativo

sancionador, señala la Superintendencia que se ha debido reconocer que, no obstante ser posible encontrar una raigambre común entre el derecho penal sustantivo y el administrativo sancionador, en definitiva también presentan evoluciones particulares y matices diferenciadores que permiten sostener que, en rigor, no pueden entenderse como uno solo. De hecho, en Chile, se ha mantenido claramente vigente la doctrina que los diferencia y entiende que responden a principios comunes, pero con evoluciones y diferencias nada menores.

Al respecto, la Superintendencia recuerda el sentido exacto de la *potestad reglamentaria* y la regulación que de ella efectúa la Constitución, que la recurrente pretende desconocer.

En efecto, a juicio de la entidad estatal, sostener que sólo la ley debe establecer sanciones infraccionales y agotar el tipo, o, a la inversa, que el reglamento no puede establecer la infracción administrativa, o que no puede completar o complementar un tipo infraccional en blanco, contemplado en una norma legal, importa desconocer la tesis del dominio legal máximo contemplada por el Constituyente de 1980.

Concretamente, en el sistema estatuido por la Constitución, la ley sólo puede regular ciertas materias taxativamente señaladas en su artículo 60 y, respecto de ellas, sólo puede estatuir las bases esenciales de un ordenamiento jurídico -Artículo 60 N° 20-. De ello se sigue que, respecto de las materias no contempladas en el artículo 60, tiene cabida la llamada potestad reglamentaria autónoma; mientras que, respecto de las materias de ley, reguladas por una ley que estatuye tan

sólo las bases esenciales del ordenamiento jurídico, cabe la potestad reglamentaria de ejecución.

No obstante, señala la Superintendencia que la recurrente pretende que la ley, en contravención a lo dispuesto por la Constitución, deje de ser una norma que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico, contraviniendo el numeral 20 del artículo 60 del Texto Fundamental, y regule con precisión cada uno de los tipos infraccionales en materia de Derecho Administrativo Sancionador Eléctrico, lo cual, además, dejaría sin sentido la potestad reglamentaria entregada expresamente por el propio Constituyente al Presidente de la República, en el numeral 8 del artículo 32.

La imposibilidad de regular una serie de conductas asociadas eminentemente en aspectos técnicos, mediante una ley, particularmente en el sector eléctrico, implicaría, a su juicio, que las instrucciones de la autoridad pasarían a ser meras sugerencias y la potestad reglamentaria el ejercicio de una autoridad de papel, sin imperio.

Sobre este punto, la Superintendencia cita el artículo 10° de la Ley General de Servicios Eléctricos, que establece que: *"Los reglamentos que se dicten para la aplicación de la presente ley indicarán los pliegos de normas técnicas que deberá dictar la Superintendencia, previa aprobación de la Comisión. Estos pliegos podrán ser modificados periódicamente en concordancia con los progresos que ocurran en estas materias"*. Así, esta norma legal deja en claro la necesidad de normas reglamentarias capaces de ir adaptándose a la dinámica y veloz evolución

de materias técnicas que jamás podrían ser eficientemente reguladas legalmente.

No puede dejar de tenerse en cuenta que las garantías que han de imperar para aplicar sanciones formalmente penales y para imponer sanciones administrativas no pueden ser idénticas, ya que entre las mismas existen diferencias no menores.

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

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

igualitario para todos los sujetos a quienes deba aplicarse.

Respecto de la garantía contenida en su artículo 19 N° 3 y su relación con el principio de tipicidad, con arreglo al cual: "Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella", la Superintendencia argumenta que comúnmente se entiende por tipo la descripción de aquello en que el delito consiste especialmente, y se dice que cumple una función de garantía en cuanto "no hay delito sin una descripción (legal) de aquello en que el hecho esencialmente consiste".

Alega este ente fiscalizador que, de los antecedentes consignados en la historia de la norma, el propósito al aprobar este precepto, fue el de terminar con las leyes penales llamadas "en blanco", esto es, aquellas que establecen sanciones sin describir adecuadamente las acciones incriminadas. No obstante, posteriormente se eliminó la expresión "completa", que tuvo por objeto suprimir la exigencia de que la ley penal se baste en todo aspecto a sí misma y que, por el contrario, se estimó que era suficiente que la ley tipificara en lo esencial la conducta delictual, la que podría ser desarrollada o precisada en aspectos no esenciales, por otra norma emanada de una instancia distinta de la legislativa. La conducta, pues, que se sanciona debe estar claramente descrita en la ley, pero no es necesario que sea de un modo acabado, perfecto, de tal manera llena, que se baste a sí misma, incluso en todos sus aspectos no esenciales.

Es decir, si ni siquiera en materia penal se contempla el requisito de que la conducta delictual esté descrita en un cien por ciento en el texto legal, mal podría establecerse dicha exigencia en materias de orden administrativo, como infundadamente pretende la reclamante.

Respecto de los preceptos referidos a las disposiciones de la Ley N° 18.410, que faculta a la Superintendencia para sancionar a las entidades que incurrieren en infracciones de las *leyes, reglamentos y demás normas, o en incumplimiento de las instrucciones y órdenes que les imparta*, precisa la Superintendencia que las mismas corresponden a la consagración legal de una atribución de la que todos los organismos públicos fiscalizadores están dotados para hacer cumplir no sólo la ley, sino también los reglamentos y las instrucciones y órdenes que emitan, facultándolos para imponer sanciones respecto de conductas cuyo núcleo o esencia está descrito en normas de rango legal que se complementan, completan y desarrollan con disposiciones contenidas en reglamentos e instrucciones y órdenes que, para un cabal cumplimiento del precepto que establece el núcleo esencial de la conducta, resulta imprescindible implementar. Tales normas reglamentarias, órdenes e instrucciones constituyen simplemente normas técnicas que especifican la conducta exigida legalmente y *que resulta necesario complementar o completar*.

Desde el punto de vista doctrinario, cabe señalar que el principio de reserva o legalidad en materia penal tiene una de sus derivaciones en la exigencia de tipicidad, esto es, en la de describir

completa y precisamente la conducta que eventualmente puede ser objeto de una sanción penal.

En materia penal obviamente existe un problema si la descripción completa de la conducta sancionada no se encuentra en la ley y se requiere acudir, para su complemento, a normas reglamentarias.

No obstante, la realidad es que el dinamismo de ciertos sectores impone la necesidad de que parte de la descripción de ciertas conductas quede entregada a reglamentos, que no se someten a los lentísimos procedimientos de dictación de leyes.

En relación a las sanciones que originan el proceso sobre la reclamación judicial interpuesta, señala la Superintendencia que el principio contenido en el artículo 81, se encuentra complementado y desarrollado en diversas disposiciones del Reglamento.

Como queda de manifiesto, el núcleo esencial de las conductas por las que se formuló cargos está descrito en una norma de rango legal, contenida en el artículo 81 de la citada Ley General de Servicios Eléctricos.

Establecida la forma de ocurrencia de los hechos y luego del análisis de la información disponible, a juicio de la Superintendencia existían antecedentes suficientes para estimar que los hechos constituían transgresiones a la normativa vigente, por lo que se procedió a formular cargos. En la misma oportunidad se les concedió individualmente un plazo de quince días hábiles para que formularan sus descargos. Enseguida, luego de recibirse los respectivos descargos, la Superintendencia procedió a confirmar los cargos, dictando las correspondientes resoluciones exentas que

sancionan con multas a las infractoras, las que fueron impugnadas por la vía del recurso de reposición contemplado en el artículo 18 A de la Ley N° 18.410 y luego a través del recurso de reclamación judicial consagrado en el artículo 19 del mismo texto legal y ha sido invocado en la solicitud que motiva el requerimiento.

Lo indicado deja en evidencia, que la investigación administrativa que culminó con la expedición del acto de sanción, siempre ha estado bajo el imperio del derecho y presidida por las reglas de un racional y justo procedimiento, en los términos garantizados por la Constitución.

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

Más todavía, señala que resulta evidente que el núcleo de la conducta ordenada -el coordinarse para preservar la seguridad del suministro- se encuentra establecida en una norma de rango legal, como es el tantas veces citado artículo 81 de la Ley, en tanto que las normas reglamentarias infraccionadas no son sino la concreción, en un nivel técnico y de ejecución de dicho artículo 81, de la obligación legal de coordinación. Siendo así las cosas, no cabe hablar, bajo ningún respecto, de violaciones al principio de reserva legal ni de una supuesta y consecuente inconstitucionalidad de las disposiciones.

Señala la Superintendencia que las normas contenidas en el artículo 15 y demás preceptos de la ley N° 18.410, que le otorgan facultades sancionadoras, y que han sido objeto del requerimiento son completamente constitucionales y, por ende, resultan plenamente aplicable al proceso que ha servido de base a la actora para plantear su solicitud.

En efecto, la base de la conducta que ha sido considerada por la Superintendencia para imponer las sanciones a los recurrentes, está descrita, en su esencia, en el artículo 81 de la referida Ley General de Servicios Eléctricos, que impone a los concesionarios de cualquier naturaleza que operen interconectados entre sí, la obligación de coordinar la operación de sus instalaciones con el fin de preservar la seguridad del servicio en el sistema eléctrico.

Es esa la conducta esperada y su incumplimiento es lo que determina que debe hacerse exigible la responsabilidad de los sujetos a que el precepto se refiere y que, una vez sustanciado el proceso normado en los artículos 17 y siguientes de la Ley N° 18.410 y en el decreto N° 119, de 1989, del Ministerio de Economía, Fomento Y Reconstrucción, permite imponer la sanción de acuerdo al mérito de los hechos investigados y de la participación que en ellos le ha correspondido al infractor. El Reglamento Eléctrico sólo viene a servir de complemento y desarrollo del deber de coordinación previsto por el legislador en el artículo 81 aludido.

En otros términos, argumenta que es la ley y no el reglamento la que contempla tanto las sanciones (artículo 16 de la Ley N° 18.410) como la causal que

autoriza para imponerlas (artículo 81 N° 1 de la citada Ley General de Servicios Eléctricos).

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

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

**CONSIDERANDO:**

**I. Los problemas de Constitucionalidad que se plantean.**

**Primero:** Que, como se ha reseñado en la exposición que antecede, se ha requerido a este Tribunal para que declare que la aplicación de determinados preceptos legales: los artículos 3° número 17 inciso cuarto y número 23 inciso primero, 15, 16 N° 2 y 16 A, todos de la Ley N° 18.410, que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles y el artículo 81 N° 1 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 1982 del Ministerio de Minería, Ley General de Servicios Eléctricos, conocida como "Ley Eléctrica", resultan contrarios a la Constitución en un caso en que son invocados como fundamento legitimador de un acto administrativo sancionador. En la gestión pendiente, la requirente reclama ante la jurisdicción de las multas que la Superintendencia de Electricidad y Combustibles le ha aplicado administrativamente, luego de imputarle, en su calidad de empresa concesionaria del servicio público interconectado central de electricidad e

integrante del Centro de Despacho Económico de Carga respectivo, una serie de infracciones a normas legales y reglamentarias. Tal como se expresa en la parte expositiva, la actora sostiene que estos preceptos resultan contrarios al principio de legalidad que consagra la Constitución, particularmente en sus variantes de reserva legal y tipicidad consagrados en los dos incisos finales del artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental, por lo que su aplicación, en la referida gestión judicial, vulneraría esas disposiciones y consecuentemente también los artículos 5° a 7° de la misma Constitución.

**Segundo:** Que, para resolver la cuestión así planteada, esta Magistratura debe razonar acerca de los límites constitucionales del llamado "derecho administrativo sancionador" y, más específicamente, establecer si, en la especie, las reglas que establecen las infracciones y sanciones están constitucionalmente reservadas al ámbito legal y, de ser así, cuáles son las exigencias que la ley ha de cumplir para ser considerada acorde a la Carta Fundamental. Para ello este Tribunal habrá de dilucidar si la Constitución exige que las normas que describen deberes a cuyo incumplimiento se atribuyen sanciones, deben estar necesariamente contenidas en un mismo precepto que describa la conducta ilícita y la sanción que se le atribuye o si resulta aceptable, por el contrario, que unas normas establezcan deberes y otras las sanciones para el caso de su incumplimiento. Deberá asimismo determinar si unas y otras normas deben ser de rango o jerarquía legal o si, por el contrario, resulta constitucionalmente admisible que normas de inferior

jerarquía a la legal puedan, con autonomía, establecer deberes (cuyo incumplimiento se considera como conducta infraccional sancionable). En caso de admitirse la reserva legal, esta sentencia deberá además establecer si esas normas legales, pueden ser complementadas por la potestad reglamentaria, y en caso afirmativo, determinar si las normas legales impugnadas describen de manera suficiente la conducta debida. Por último, el Tribunal deberá dilucidar si la Constitución reserva a la ley el establecimiento de las sanciones y si exige y en qué sentidos y grado que la ley precise este tipo de sanciones.

**Tercero:** Que, típicamente la actividad sancionadora del Estado -y este caso no es la excepción- opera a través de una diversidad de normas que cumplen funciones diversas. Entre ellas, se encuentran al menos tres tipos que interesa destacar para efectos de este fallo:

a) Las que establecen las conductas debidas para los administrados. En el derecho administrativo no se vinculan en una misma norma, como típicamente ocurre en el derecho penal, la descripción de una conducta antijurídica con su correspondiente sanción, sino que se describen deberes u obligaciones de los administrados. En el caso sub-lite son de esta naturaleza una serie de normas reglamentarias y la norma legal impugnada que establece el deber de las empresas concesionarias de interconectarse y coordinarse, a través de los Centros de Despacho Económico de Carga, con el objeto de preservar la seguridad del servicio en el sistema eléctrico,

contenida en el artículo 81 del D. F. L. 1 de 1982, en adelante "Ley Eléctrica".

- b) Aquellas que entregan potestades sancionatorias a la Administración y establecen, de un modo más o menos general, que el incumplimiento a los deberes contenidos en otras normas debe ser sancionado. En la especie, son de esta naturaleza las consagradas en los artículos 15 y en los numerales 17 y 23 del artículo 3° de la Ley N° 18.410, cuya inaplicabilidad también ha sido solicitada;
- c) Las que establecen las sanciones que han de aplicarse a las conductas que infringen deberes. En la especie, son de este tipo los artículos 16 y 16 A de la Ley N° 18.410, cuya inaplicabilidad también ha sido solicitada.

Además de estas clases de normas, el derecho administrativo sancionador establece, típicamente en otros preceptos, los órganos que pueden juzgar las conductas que infringen deberes y los procedimientos a que debe someterse esta actividad sancionadora.

Para resolver las cuestiones planteadas, lo primero que debe dilucidarse es si este conjunto de normas impugnadas, estrechamente vinculadas entre sí, como puede apreciarse, y que llamaremos el derecho administrativo sancionador aplicable al caso, está o no constitucionalmente sujeto al principio de legalidad.

## **II. Sujeción del Derecho Administrativo Sancionador al Principio de Legalidad.**

**Cuarto:** Que los artículos impugnados, como todos los que regulan la actividad sancionadora de la Administración, están sujetos al principio de legalidad;

desde luego, en virtud de los preceptos básicos contenidos en el Capítulo I de la Constitución, particularmente en sus artículos 6 y 7 que establecen la sujeción de toda actividad de los órganos del Estado al ordenamiento jurídico y muy especialmente, en cuanto los dos primeros incisos del artículo 7° de la Constitución, los sujetan a la Carta Fundamental y a la ley, al disponer que los órganos del Estado sólo actúan válidamente si lo hacen dentro de su competencia y en la forma prescrita en la ley y que ninguna magistratura puede atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad que la que se le haya conferido en virtud de la Constitución o las leyes. Complementa este principio básico de exigencia de legalidad de los actos de la administración el precepto contenido en el numeral 18 del artículo 63, en cuanto exige que sean de jerarquía legal las normas que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública y el inciso cuarto del artículo 65 en cuanto reserva al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de las **leyes** que crean nuevos servicios públicos.

**Quinto:** Que el principio de legalidad es igualmente aplicable a la actividad sancionadora de la administración en virtud de lo prescrito en los dos últimos incisos del numeral 3 del artículo 19 de la Carta Fundamental. Aún cuando las sanciones administrativas y las penas difieren en algunos aspectos, ambas pertenecen a una misma actividad sancionadora del Estado -el llamado *ius puniendi*- y están, con matices, sujetas al estatuto constitucional establecido en el numeral 3° del

artículo 19. Como ha establecido este Tribunal, a propósito de la aplicación a Clodomiro Almeyda de las sanciones contempladas en el artículo octavo entonces vigente, *"...se hace necesario, también, traer a colación el principio de "nulla poena sine lege" que expresa el artículo 19 N° 3 inciso séptimo de la Carta Fundamental, ya que si bien es cierto que dicho precepto sólo se refiere a los delitos penales, no lo es menos que él debe estar presente para determinar el alcance del artículo 8°, ya que difícilmente, en una interpretación razonable, pueden sustraerse al concepto de pena las graves sanciones que el precepto impone a quien incurre en el ilícito constitucional que contempla."* (sentencia de 21 de diciembre de 1987, Rol N° 46, considerando 18°)

De igual modo, el Tribunal reiteró esa doctrina en el fallo Rol N° 244 cuyos considerandos 9° y 10° que se reproducen establecieron:

*"9° Que, los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado;"*

*10° "Que, entre ellos, es necesario destacar los principios de legalidad y de tipicidad, los cuales no se identifican, sino que el segundo tiene un contenido propio como modo de realización del primero. La legalidad se cumple con la previsión de los delitos e infracciones y de las sanciones en la ley, pero la tipicidad requiere de algo más, que es la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo*

*realidad, junto a la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta;”;*

**Sexto:** Que no es obstáculo a lo afirmado el hecho que los incisos finales del numeral tercero empleen un lenguaje penal, pues como ha tenido oportunidad de establecer este Tribunal, *“... sustantiva y procesalmente, el artículo 19 N° 3 de la Constitución tiene que ser entendido y aplicado con significado amplio y no estricto ni restrictivo, porque sólo así es posible cumplir, cabalmente, cuanto exige la serie de principios fundamentales analizados en los considerandos precedentes. Consecuentemente, cabe concluir que dentro de los parámetros de razonabilidad y legitimidad a que se hizo referencia, lo cierto e indudable es que la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos fundamentales, como asimismo, las concreciones de ese principio que aparecen en los incisos siguientes del mismo numeral, deben ser entendidas en su acepción amplia, sin reducirlas por efecto de interpretaciones exegéticas, o sobre la base de distinciones ajenas al espíritu garantista de los derechos esenciales que se halla, nítida y reiteradamente, proclamado en la Carta Fundamental vigente;”* (sentencia de 21 de abril de 2005, Rol N° 437, considerando 16°);

**Séptimo:** Que la aplicación de las garantías constitucionales del Derecho Penal al Derecho Administrativo sancionador tiene una larga tradición en el derecho chileno, pues ya hace cuarenta años, la Corte Suprema interpretó que la voz “condenados” del artículo 11 de la Constitución de 1925 era aplicable a quienes sufrían sanciones administrativas. En efecto la Corte

Suprema en fallo de 31 de marzo de 1966 señalaba que "... existe en verdad jurisprudencia ya establecida por esta Corte en el sentido de que el vocablo "condenado" de que se sirve el artículo 11 de la Constitución Política, no significa por sí solo una condena por delito penal porque de diversos artículos del Código Civil y del de Procedimiento Civil aparece que las expresiones "condenar", "condenarse" y otras análogas, se emplean en el sentido amplio comprensivo del hecho de imponerse a una persona una pena o sanción, sea de carácter penal, civil o administrativo, cualquiera que sea la causa que la haga procedente, por lo que no se comprende porqué la palabra "condenado", sin otro calificativo puede limitarse en su alcance a la condena por delito penal, máxime cuando el precepto de que se trata se refiere al hecho sobre que recae el juicio y ese hecho puede revestir diversa naturaleza". (considerando 9°). En igual sentido se pronunció la misma Corte en fallo de inaplicabilidad de 12 de julio de 1966, agregando además que: "Como se ha dicho, el mencionado precepto comprende la condenación de una persona por cualquier hecho al que la ley sanciona con una pena, y la multa...es una pena pecuniaria, y esta calidad punitiva no se desnaturaliza por el hecho de que la sanción sea aplicada administrativamente" (considerando 7°). De ese modo, hace ya cuarenta años nuestra Corte Suprema hacía aplicables al derecho administrativo sancionador las garantías constitucionales propias del derecho penal.

**Octavo:** Que, en la especie, la aplicación del principio de legalidad a la actividad sancionadora del Estado viene también exigida por lo dispuesto en el

artículo 19 N° 21 en relación al 19 N° 26 y al 63 N° 2 de la Carta Fundamental. Para llegar a esta conclusión basta aceptar la premisa de que las normas que establecen deberes y vinculan sanciones a su incumplimiento, como las descritas en las letras a) y b) del considerando tercero que antecede, limitan el ejercicio del derecho a desarrollar una actividad económica lícita. En efecto, todo precepto que establece un deber para quien ejerce el derecho a desarrollar una actividad económica, sujeta ese ejercicio a una regulación, toda vez que el sujeto que desarrolle la actividad no será libre para ejercerla del modo que le plazca, sino que deberá hacerlo del modo en que ella ha quedado regulada. En la especie, quien desarrolle una actividad de generación, transporte o distribución eléctrica deberá hacerlo de manera "interconectada" y "coordinada", según lo regula el artículo 81 de la "Ley Eléctrica", bajo amenaza de las sanciones establecidas en el artículo 16 y 16 A, a aplicarse por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, en virtud de la facultad que le otorga el artículo 15, ambos de la Ley N° 18.410. De este razonamiento resulta ineludible concluir que los artículos impugnados como inconstitucionales regulan, para el caso, el ejercicio de una actividad económica lícita.

**Noveno:** Que las normas que regulen el ejercicio de una actividad económica lícita deben estar contenidos en preceptos de rango legal, según lo dispone expresamente el numeral 21 del artículo 19 al establecer que "El derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la

seguridad nacional", debe hacerse "respetando las normas legales que la regulen". (énfasis añadido). En consecuencia, la Constitución reserva a la ley la regulación de la actividad económica lícita.

**Décimo:** Que, congruente con lo anterior, el numeral 2° del artículo 63 de la Constitución, invocado en esta sentencia, al establecer la reserva legal dispuso que eran materias de ley "las que la propia Constitución exija que sean reguladas por una ley." Entre ellas, por las razones ya expuestas, se debe considerar las que regulen el derecho a desarrollar una actividad económica lícita.

**Décimo Primero:** Que, al razonar de este modo, el Tribunal reafirma lo ya dicho en sentencia de 21 de abril de 1992, Rol N° 146, al resolver sobre la constitucionalidad del Decreto Supremo N° 357, de 19 de febrero de 1992, en la que señaló: *"Que, si bien es efectivo que el legislador haciendo uso de su facultad de "regular" puede establecer limitaciones y restricciones al derecho a desarrollar cualquier actividad económica, esta facultad no le corresponde al administrador, pues de acuerdo al texto constitucional, por el artículo 60, N° 2°, que establece "Sólo son materias de ley: las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley", estas atribuciones están entregadas expresamente al legislador, al disponer el constituyente que el derecho a desarrollar una actividad económica se asegura "respetando las normas legales que la "regulen'". En otras palabras, el constituyente entrega al legislador y no al administrador la facultad de disponer como deben realizarse las*

*actividades económicas y a qué reglas deben someterse;"*  
(considerando 11).

**Décimo Segundo:** Que, en consecuencia, las normas que establecen deberes a las empresas de generación o distribución eléctrica, deben estar contenidas en preceptos legales. Igual estatuto ha de aplicarse al resto de las normas que, inseparablemente vinculadas con ellas, establecen que el incumplimiento de tales deberes deben ser sancionados y las que establecen las sanciones. Es el caso de todas y cada una de las normas impugnadas de inconstitucionalidad en esta causa.

**III. En la especie, el estatuto jurídico de la actividad sancionadora de la administración admite la colaboración de la potestad reglamentaria.**

**Décimo Tercero:** Que afirmar que una determinada materia está regida por el principio de legalidad no equivale necesariamente a excluir que la potestad reglamentaria de ejecución pueda, dentro de los márgenes constitucionales, normar esa misma materia. La potestad reglamentaria de ejecución de las leyes le está expresamente conferida al Presidente de la República en el artículo 32 N° 6 de la Constitución. El ámbito de regulación de la potestad reglamentaria de ejecución coincide con aquel que la propia Constitución reserva al dominio legal, si bien le está subordinada. En efecto, teniendo presente que la Carta de 1980 consagra el sistema de dominio legal máximo en el artículo 63 y además otorga al Ejecutivo la facultad de dictar reglamentos, decretos e instrucciones en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal en el artículo 32 N° 6, resulta evidente que la potestad reglamentaria de ejecución no puede sino

dar aplicación a los preceptos legales en las mismas materias reservadas al dominio legal. Este es el único entendimiento armónico de lo dispuesto por la Carta Fundamental en los artículos 63 y 32 N° 6 ya referidos: el primero establece las únicas materias que pueden y deben ser reguladas por la ley (materias de reserva legal), mientras el segundo distingue dos categorías excluyentes de decretos: los autónomos, llamados a regular "todas aquellas materias que no sean del dominio legal" y los de ejecución, consagrados a través de la facultad de dictar "los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes". De la sola lectura de los dos preceptos resulta evidente que la potestad reglamentaria de ejecución sólo puede darse en materias reservadas al dominio legal, pues en las demás el legislador está vedado y deben ser reguladas por la potestad reglamentaria autónoma. Si esta facultad de dictar "los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes" está concedida por la propia Constitución al Presidente de la República, es evidente que la Carta Fundamental acepta, salvo los casos en que lo excluya expresamente, la regulación normativa subordinada de la administración en materias reservadas al dominio legal.

**Décimo Cuarto:** Que, al reservar la Carta Fundamental una determinada materia a la ley no priva, por este hecho, a ésta de su esencia de norma general y abstracta, atributos que le son reconocidos como esenciales desde tiempos antiguos. La Constitución de 1980, a través del sistema de dominio legal máximo reafirmó estas

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

**Décimo Quinto:** Que, como efecto de las consideraciones precedentes, la colaboración reglamentaria, no se encuentra entonces excluida por el principio de reserva legal, salvo los casos en que la propia Constitución ha dispuesto que sólo la ley puede regular una cierta materia o disponer en ciertas cuestiones. Como lo afirma la doctrina especializada, *"...por intenso que sea el Principio de Reserva Legal, nunca excluirá del todo o por completo la intervención de los órganos administrativos. Imaginar lo contrario equivale a convertir la ley en reglamento y a concentrar en el órgano legislativo las dos potestades aludidas, quebrantando el Principio de*

*Separación de Órganos y lesionando la eficiencia que se gana, con sujeción al mismo Principio, en la división de las funciones estatales.”* (Cea Egaña, José Luis, los Principios de Reserva Legal y Complementaria en la Constitución Chilena; *Rev. de Derecho de la Universidad de Valdivia*, dic. 1998, Vol. 9, No. 1, pp. 65-104.)

**Décimo Sexto:** Que esta lectura de la Constitución ha sido recogida en diversos fallos de este Tribunal; desde luego hace pocos meses este Tribunal lo estableció al validar normas que reglamentaron preceptos legales en materia de educación parvularia, en sentencia de 30 de marzo de 2006, Rol N° 465. Igual doctrina fue establecida, entre otros, en las sentencias de 25 de abril de 2000, Rol 306 y de 15 de abril de 1997, Rol N° 253.

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

materia, de la colaboración de la potestad reglamentaria en la descripción de la conducta sancionable.

**Décimo Octavo:** Que, en consecuencia, ha de concluirse que el principio de legalidad no excluye la colaboración de la potestad reglamentaria de ejecución, salvo en aquellos casos en que la propia Constitución ha reservado a la ley y sólo a ella disponer en todos sus detalles en una determinada materia, que no es el caso que se examina en estos autos. Lo anterior no dilucida la extensión de la reserva legal; esto es, no determina cuanto de la regulación puede entregar la ley a la potestad reglamentaria, lo que exige, en cada caso, revisar el sentido y alcance con que el constituyente ha establecido la reserva legal en la determinada materia, lo que se desarrollará más adelante.

**Décimo Noveno:** Que, de igual forma, de los considerandos anteriores debe seguirse que la colaboración reglamentaria está, a todo evento, restringida por la Constitución en los casos, como lo es el derecho administrativo sancionador, en que rige el principio de legalidad. Si en el estatuto jurídico de la actividad sancionatoria de la administración está legitimada la potestad reglamentaria de ejecución, no lo está la autónoma, en el sentido que sin suficiente cobertura legal, un decreto, reglamento o instrucción no puede constitucionalmente establecer deberes administrativos que limiten el ejercicio del derecho a llevar a cabo una actividad económica lícita y a cuyo incumplimiento se vinculen sanciones. El estatuto de las garantías constitucionales establece claros límites a la manera en que la ley debe describir conductas infractoras

de deberes administrativos y no entrega a la discrecionalidad administrativa la creación autónoma de tales deberes o la fijación de sus sanciones.

**Vigésimo:** Que una vez aceptado que resulta constitucionalmente lícito que un decreto puede detallar una ley que establece deberes administrativos de los administrados, ha de seguirse necesariamente que no resulta constitucionalmente obligatorio que la ley regule en todos sus detalles esos mismos deberes. En el otro extremo, tampoco resulta constitucionalmente tolerable que la ley, eluda la reserva legal y, carente de contenido, delegue en el administrador lo que la Constitución ha reservado a ella.

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

los preceptos impugnados en estos autos es suficientemente descriptiva de la conducta debida para habilitar regulación reglamentaria.

**IV. Examen de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del Artículo 81 N° 1 del DFL 1 de 1982 o "Ley Eléctrica".**

**Vigésimo Segundo:** Que, cabe dilucidar ahora si el precepto que contiene el deber de las empresas concesionarias que operen interconectadamente a coordinarse para, entre otros fines, preservar la seguridad en el suministro del servicio eléctrico, contenida en el artículo 81 N° 1 del D.F.L. 1 de 1982, es suficiente frente al principio de legalidad aplicable, según y en los términos razonados en los considerandos que anteceden; o si, por el contrario, resulta inaplicable por vicio de inconstitucionalidad en un caso en que se le invoca como precepto de rango legal que contiene la descripción de un deber, cuyo incumplimiento otra norma vincula a sanciones. En otras palabras, cabe preguntarse ahora si este precepto de rango legal tiene o no la suficiente "densidad normativa", o si describe de manera suficiente el "núcleo esencial" de la conducta debida, para ser aplicado en un caso sin resultar contrario a la propia reserva de legalidad que la Constitución, en defensa de la dignidad humana, ha dispuesto en esta materia, según lo razonado en considerandos anteriores. Al efecto, debe tenerse presente que esa "densidad normativa" requerida por el principio de tipicidad viene exigida en razón de la seguridad jurídica de los administrados. La ley, norma cuyo conocimiento debe presumirse, está llamada a

establecer las conductas debidas, bajo apercibimiento de sanción administrativa, de un modo suficiente para que los obligados tomen noticia al menos del núcleo esencial de la conducta que les resulta obligatoria, bajo apercibimiento de sanción.

**Vigésimo Tercero:** Que, para emitir el juicio señalado en el considerando anterior, ha de tenerse presente que el precepto legal impugnado, el que no puede considerarse aisladamente, según lo razonado en los considerandos primero a tercero que anteceden, ha descrito la conducta debida a través del verbo rector "coordinarse"; ha establecido una finalidad, en este caso, la de preservar la seguridad del servicio en el sistema eléctrico, conforme a lo prescrito en ese mismo precepto; y ha graduado las sanciones ante su infracción según sus modos de comisión o sus efectos, conforme a lo establecido en los artículos 15, 16 y 16 A de la Ley N° 18.142. En este último sentido, para que la infracción al deber de coordinarse para alcanzar el fin de preservar la seguridad en el servicio pueda ser considerada grave o gravísima, se hace necesario que su incumplimiento se produzca en razón de falsear información que pueda afectar el normal funcionamiento del mercado o los procesos de regulación de precios o que la dicha infracción tenga por efecto un determinado resultado, tal como la muerte o lesión grave de personas o una falla generalizada en el funcionamiento de un sistema eléctrico, según debe ser interpretado el artículo 81 en comento en conjunto con los artículos 15, 16 y 16 A de la Ley N° 18.410. En otras palabras y para juzgar si la ley ha o no descrito de manera suficiente el deber cuyo

incumplimiento resulta sancionable con multa, ha de tenerse presente que, por el sólo ministerio de la ley, puede presumirse que los sujetos obligados saben que deben realizar una conducta: coordinarse; que han de realizarla con una finalidad pública descrita también por la ley, como son la de preservar la seguridad en el suministro eléctrico, garantizar la operación más económica para el conjunto de las instalaciones del sistema y garantizar el derecho de servidumbre sobre los sistemas de transmisión y saben, por último, que sus eventuales incumplimientos serán considerados como graves o gravísimos si de ellos se siguen determinados efectos, como son los de ocasionar la muerte de una persona o la falla generalizada en el funcionamiento de un sistema eléctrico.

**Vigésimo Cuarto:** Que, "coordinar" significa disponer las cosas metódicamente y concertar medios o esfuerzos para una acción común. En consecuencia, en la especie, en virtud del artículo 81 del D.F.L. N°1 o Ley Eléctrica, las empresas concesionarias del sistema eléctrico quedan entonces obligadas a disponer las cosas metódicamente y a concertar medios y esfuerzos en virtud de una finalidad relacionada con la naturaleza del servicio que prestan. Este deber de conducta se esclarece y adquiere mayor sustancia y sentido, pues el método y la concertación de medios debe ser aquel que resulte funcional a alcanzar la seguridad del servicio, la operación más económica para el conjunto de las instalaciones del sistema y el derecho de servidumbre sobre los sistemas de transmisión. Estas son metas públicas ordenadas a la protección de la persona, conducentes a una finalidad lícita, como es la

de disciplinar la actividad de quienes, por la vía de la concesión, han optado por tomar parte en el suministro de un servicio público vital para la población, como o es el suministro eléctrico. En consecuencia, no nos encontramos, en la especie, ante una delegación vacía de contenido. La ley no se ha limitado a delegar en normas reglamentarias la regulación de la materia, lo que sí resultaría constitucionalmente reprochable, sino que ha descrito el deber de conducta para la consecución de un fin lícito, a través de un verbo rector, cuyo significado ha quedado enriquecido al poner la conducta al servicio de finalidades públicas legítimas y lo ha sancionado conforme a sus efectos.

**Vigésimo Quinto:** Que este Tribunal Constitucional considera que, para la gestión pendiente, esta descripción del núcleo esencial del deber a través del verbo rector "coordinarse", explicitado a través de finalidades públicas lícitas que ayudan a entender su sentido y alcance y cuyo incumplimiento ha sido considerado como agravado en conformidad a los efectos que describe el artículo 15 de la Ley N° 18.410, resulta suficiente y, en consecuencia, no hará reproche de inaplicabilidad por inconstitucionalidad al precepto del artículo 81 del D.F.L. 1 de 1982.

**V. Examen de la inaplicabilidad de los preceptos que establecen la legitimidad de la actividad sancionadora:** Los artículo 15 y números 17 inciso cuarto y 23 inciso primero del artículo 3° de la Ley N° 18.410.

**Vigésimo Sexto:** El artículo 15 de la Ley N° 18.410 que también se ha impugnado, faculta a la Superintendencia a

sancionar a las empresas, entidades o personas naturales, sujetas a su fiscalización o supervisión en caso que estas incurran en infracciones de las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con electricidad, gas y combustibles líquidos, o en incumplimiento de las instrucciones y órdenes que les imparta la propia Superintendencia. Se dispone también por el mismo precepto que las sanciones serán aquellas que señala el mismo título de la ley o en otros cuerpos legales. Los incisos siguientes del precepto clasifican, como se dijo, las infracciones en gravísimas, graves y leves y distinguen estos tres grupos, en un caso por la conducta infraccional (la entrega de información falsa que pueda afectar el normal funcionamiento del mercado o la regulación de los precios) y, en otros casos, por los efectos (v.gr. si la infracción ha producido la muerte o lesión grave a las personas o una falla generalizada en el funcionamiento de un sistema eléctrico). En lo que interesa destacar y como puede apreciarse, el precepto faculta a la Superintendencia para sancionar a las empresas sujetas a su supervisión en cuatro hipótesis: a) ante infracción de norma legal; b) ante infracción de norma reglamentaria; c) ante infracción de las demás normas relacionadas con electricidad, gas y combustibles líquidos, y d) ante el incumplimiento de las instrucciones y órdenes que les imparta la Superintendencia.

**Vigésimo séptimo:** Que, en esta sede de inaplicabilidad resulta especialmente importante destacar que, en la gestión pendiente la Superintendencia invoca incumplimientos de normas legales y reglamentarias y no

de instrucciones u órdenes. En efecto, en la gestión pendiente se ha impugnado el acto sancionatorio contenido en la Resolución Exenta 1434, de 14 de Agosto de 2003 de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles. De su lectura y particularmente de su parte resolutive y considerando noveno, se concluye que, en este caso, lo que se imputa a la reclamante es el incumplimiento de deberes contenidos en normas legales, como lo es el artículo 81 del D.F.L. 1 de 1982 y de normas complementarias establecidas en un Decreto Supremo, como lo son los artículos 165, y diversos acápite de los artículos 172, 181, 184, 323 y 324, todos del Decreto Supremo 327 del Ministerio de Minería de 1997. No le corresponde a esta Magistratura, en consecuencia, juzgar en esta causa la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 15 de la ley 18.410 en cuanto pueda aplicársele para sancionar incumplimientos de instrucciones y órdenes de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, sino de una norma de rango legal y de diversos preceptos contenidos en un Decreto Supremo, pues así se le ha invocado en la gestión pendiente. En sede de inaplicabilidad, el Tribunal está llamado a determinar si la aplicación del precepto en la gestión específica resulta contraria a la Constitución. Lo que el Tribunal debe practicar es un examen concreto de si el precepto legal, invocado en una gestión judicial pendiente y correctamente interpretado producirá efectos o resultados contrarios a la Constitución.

**Vigésimo Octavo:** Que, tal como fluye de los considerandos anteriores, el hecho que una ley faculte a una Superintendencia a sancionar a las empresas sujetas a

su supervisión ante la infracción de ley no constituye un acto constitucionalmente repudiable desde el punto de vista de la legalidad en su dimensión de reserva legal. Es obvio, por la propia definición del principio de reserva legal, que si el deber está establecido en una norma de rango legal, no cabe reproche de constitucionalidad alguno en su virtud. En cuanto al principio de tipicidad, el examen no puede hacerse sino al precepto que describe el deber, lo que ya se ha efectuado en los considerandos contenidos en el apartado IV que antecede. En este sentido, el precepto no resulta inaplicable por inconstitucionalidad y así se declarará.

**Vigésimo Noveno:** Que tampoco resulta constitucionalmente reprochable que una ley faculte a una Superintendencia a sancionar a las empresas concesionarias de un servicio público ante el incumplimiento de deberes establecidos en Decretos Supremos, en la medida que estos últimos se limiten a reglamentar deberes suficientemente descritos en normas de rango legal. En la especie, las normas de rango legal examinadas describen de manera suficiente el deber, según lo razonado en los considerandos Décimo Tercero a Vigésimo Quinto que anteceden. En este sentido, el precepto no resulta inaplicable por vicio de inconstitucionalidad y así se declarará.

**Trigésimo:** Lo dicho respecto del artículo 15 de la "Ley Eléctrica" se aplica en análogos términos a lo dispuesto en los numerales 17 inciso cuarto y 23 inciso primero del artículo 3° del mismo cuerpo legal. Ambos preceptos autorizan a la Superintendencia a sancionar. El primer numeral, en su inciso cuarto que es el que ha sido

impugnado faculta a la entidad a aplicar sanciones de oficio *"en los casos en que la Superintendencia compruebe infracciones de las normas cuyo cumplimiento le corresponde fiscalizar."* Por lo ya razonado respecto del artículo 15, tampoco merece reproche de constitucionalidad este precepto, en cuanto se le pretenda aplicar en una gestión para sancionar infracciones a normas de rango legal o contenidas en decretos supremos, si es que estos últimos vienen, como en la especie, precedidos jerárquicamente de una ley que describa las conductas debidas y sancionables con suficiente sustancia como para no vulnerar el principio de legalidad y así se declarará.

**Trigésimo Primero:** Que el mismo análisis y la misma conclusión ha de seguirse respecto a lo dispuesto en el inciso primero del numeral 23 del artículo 3°. Este habilita a *"sancionar el incumplimiento de las normas técnicas y reglamentarias vigentes o que se establezcan en virtud de la legislación eléctrica,..."*. A su respecto, no cabe hacer reproche de constitucionalidad si se le pretende aplicar para sancionar infracciones a conductas establecidas en normas de rango legal y en decretos supremos si estos últimos vienen, como en la especie, precedidos jerárquicamente de una ley que describa las conductas debidas y sancionables con suficiente sustancia como para no vulnerar el principio de legalidad y así se declarará.

**Trigésimo Segundo:** Lo razonado en los cuatro considerandos que anteceden no debe estimarse como un juicio relativo a si, en la gestión pendiente, las sanciones aplicadas por la Superintendencia tuvieron o no

suficiente cobertura legal, pues tal juicio debe ser emitido por el Tribunal de Alzada que conoce de las reclamaciones de la Empresa sancionada. En otras palabras, este pronunciamiento no versa ni podría versar acerca de si el Decreto Supremo invocado por la Superintendencia efectivamente se limita a desarrollar el deber de coordinarse con los fines legales o si, por el contrario, excede esos márgenes tolerables o si delega en normas inferiores este deber que le corresponde. No le compete a este Tribunal en este caso juzgar la legalidad ni la constitucionalidad de los Decretos Supremos o de instrucciones que se amparan en ellos, invocados en la gestión pendiente. Sólo le corresponde determinar si la aplicación, en la gestión pendiente, de los preceptos legales impugnados resulta contraria a la Constitución.

**VI. Examen de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los preceptos que establecen las sanciones. Artículos 16 número 2) y 16 A de la Ley N° 18.410 de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles.**

**Trigésimo Tercero:** Que, tal como ha quedado descrito en los vistos y en los considerandos iniciales, el requirente ha solicitado también que se declare la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los preceptos que establecen las sanciones; esto es, los contenidos en los artículos 16 N° 2 y 16 A de la Ley N° 18.410. Alega que ambos preceptos vulneran el principio de legalidad establecido en el artículo 19 N° 3 de la Constitución, fundamentalmente por la discreción que consagran a favor de la administración al establecer un amplio rango de sanciones, que, además juzga pueden llegar a ser excesivas.

**Trigésimo Cuarto:** Que, en lo que corresponde al principio de legalidad entendido como reserva legal; esto es, la exigencia de que las conductas y, en este caso, las sanciones estén contenidas en la Ley y no en normas de inferior jerarquía, este Tribunal no hará reproche de inconstitucionalidad, toda vez que las sanciones, cada una de las posibles de aplicar en la gestión pendiente, están todas y cada una descritas en normas de rango legal, como lo es la Ley N° 18.410. Esta no delega en norma infralegal alguna establecer sanciones para el incumplimiento de obligaciones. Nada se le puede reprochar al precepto en razón de la reserva legal.

**Trigésimo Quinto:** Que el reproche que hace la requirente obliga a examinar otros dos aspectos. El primero, en cuanto el precepto establece sanciones sin que la conducta se encuentre debidamente descrita en la ley. En tal caso, el reproche ha de hacerse a los preceptos que establecen deberes y no a los que describen las sanciones. Ese examen ya está hecho y las alegaciones descartadas en los considerandos anteriores.

**Trigésimo Sexto:** El último reproche que hace la actora a estos preceptos, en su requerimiento, radica en que la norma establece un rango muy amplio de sanciones, pudiendo llegar a cifras muy cuantiosas. Las sanciones que se establecen en los preceptos impugnados van desde una multa de una unidad tributaria mensual hasta la multa de diez mil unidades tributarias anuales o clausura tratándose de infracciones gravísimas; hasta cinco mil unidades tributarias anuales o revocación de autorización si se trata de infracciones graves y multa de hasta quinientas unidades tributarias anuales si se trata de

infracciones leves. Como puede apreciarse, el rango de las sanciones es amplio, aunque regulado según se trate de infracciones gravísimas, graves o leves, las que el artículo 15 clasifica según la conducta de que se trate, en un caso, o según los efectos o resultados que produzca el incumplimiento, en la mayoría de los casos. La discrecionalidad que se deja a quien está llamado a fijar la sanción puede ser efectivamente calificada de amplia, si se el compara con el rango de discreción que permiten, por regla general las sanciones penales. Con todo lo criticable que pueda ser esta forma de legislar, no corresponde a este Tribunal hacer reproches de mérito, sino de constitucionalidad. Siendo ésta y no otra su tarea, el Tribunal no tiene reproche que hacer a estos preceptos, pues en la especie, se han aplicado estos preceptos para justificar multas que, sumadas, ascienden a 500 Unidades Tributarias Anuales, cifra que está sujeta a la revisión de judicatura independiente.

**VII. En la especie, la Constitución no exige que los preceptos que establecen los deberes, los que facultan sancionar en caso de incumplimiento y los que prescriben sanciones estén todos contenidos en una misma norma.**

**Trigésimo Séptimo:** Que, para finalizar el examen del libelo, es del caso determinar si puede ser contrario a la Constitución que los preceptos que establecen deberes, los que prescriben las sanciones y los que facultan para sancionar el incumplimiento de deberes se encuentren en normas diversas. Es necesario determinar entonces si es tolerable la remisión de una norma a otra, al margen de

la jerarquía de ellas; punto este último, que ya ha sido razonado en considerandos anteriores.

**Trigésimo Octavo:** Que reunir en una misma norma la conducta antijurídica y la sanción es la técnica habitual del derecho penal. En virtud de ella se garantiza mejor la seguridad jurídica. No estamos llamados a juzgar aquí si ello es exigible en materia penal, según el grado de seguridad que exige esa rama del derecho. En la especie, se trata de juzgar si resulta intolerable en razón de la seguridad jurídica que las normas que establecen deberes, las que establecen sanciones administrativas ante el incumplimiento de esos deberes y las que facultan para sancionar, se encuentren dispersas.

**Trigésimo Noveno:** Que para resolver esta cuestión ha de tenerse presente que las normas impugnadas se encuentran en dos cuerpos normativos. La que establece el deber general de coordinarse con finalidades determinadas en el D.F.L. N°1 del Ministerio de Minería de 1982, conocido como "Ley Eléctrica", mientras que las que facultan a la Superintendencia respectiva a sancionar, clasifican las infracciones en gravísimas, graves y leves describen las sanciones, se encuentran todas en otro cuerpo normativo como es la Ley N° 18.410, que crea y regula la Superintendencia de Electricidad y Combustible.

**Cuadragésimo:** Que aún cuando las diversas normas contenidas en estos dos cuerpos legales no conllevan referencias recíprocas, lo que podría facilitar su comprensión, no resulta intolerable para el valor de la seguridad jurídica que normas contenidas en dos cuerpos legales diversos pretendan aplicarse a una Empresa especializada que lleva a cabo, en virtud de una

concesión, un servicio público, cuya naturaleza exige de una regulación altamente técnica y dinámica. En consecuencia, por este concepto, la sentencia tampoco hará reproche de inconstitucionalidad alguno a los preceptos cuestionados en la acción de inaplicabilidad.

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

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

Los Ministros señores Juan Colombo Campbell, Hernán Vodanovic Schnake y Jorge Correa Sutil llegan a la conclusión establecida en el considerando Vigésimo Quinto, teniendo además presente:

**1:** Que los previnientes tienen especialmente presente que se encuentra no ante un caso de norma penal, sino ante un deber administrativo. En virtud del principio de igualdad, que impide tratar de manera igual situaciones en que existen diferencias jurídicas relevantes, las exigencias de la legalidad penal han de ser matizadas pues ellas han sido establecidas en defensa de la libertad personal, bien jurídico que la Constitución cautela de manera más rigurosa que los demás. Como lo han advertido otros Tribunales Constitucionales en el mundo, el alcance de la reserva legal en cuanto a las sanciones administrativas puede ser matizado, como en el caso de las sanciones penales por exigencias de distribución de competencias, por la indispensabilidad de la potestad

reglamentaria e incluso por razones de prudencia.

**2:** Que, para llegar a la conclusión señalada en el considerando Vigésimo Quinto, los previnientes tienen también y especialmente presente la situación del sujeto obligado por la norma. En efecto, en un examen concreto de inaplicabilidad, resulta relevante para la determinación de los estándares de densidad normativa exigidos por el principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador, tener presente que, en la especie, el deber rige una relación jurídica especial, como es la que se establece entre la Administración y los agentes económicos que prestan un servicio público en calidad de concesionarios. La regulación en este caso va dirigida no a la población en general sino que a empresas con la cual la administración presta un servicio público, la electricidad para el consumo de la población, que en este caso es otorgado por empresas particulares en virtud del fenómeno de la privatización y a través del mecanismo de la concesión. Esta característica debe atenderse de manera determinante para establecer la densidad de la regulación que la Constitución exige a la ley en la descripción de deberes administrativos, en atención a la finalidad misma del principio de legalidad y al principio de igualdad.

**3:** Que uno de los objetivos esenciales de la legalidad es la certeza o seguridad que, en su virtud, cabe esperar pueda gozar el sujeto obligado. Así, en la medida que el deber o la descripción de la conducta indebida estén descritos en la ley con suficiente densidad, cabe presumir que el sujeto imperado sabrá a que atenerse en

sus relaciones sociales; sabiendo con antelación, por intermedio de una norma que, con antelación a la conducta, tiene suficiente contenido y publicidad acerca de sus deberes. Teniendo presente este como el fin del principio de legalidad, entonces debe distinguirse entre el conocimiento de las normas regulatorias que puede presumirse de un sujeto obligado cualquiera, que aquel que puede suponerse de una empresa que participa de un mercado densamente regulado. La discrecionalidad administrativa puede ser igualmente reprochable en ambas situaciones, pero el grado en que la ley puede delegar en la potestad reglamentaria no es igual. Y no lo es porque es razonable considerar que una empresa concesionaria conoce sus deberes reglamentarios más de lo que está llamado a conocer un ciudadano común. En la especie, las concesionarias, a través de la ley, reciben suficiente y anticipada noticia de un deber, si el núcleo esencial del mismo queda descrito a través de un verbo rector con significado suficiente, calificado por una finalidad y cuyo incumplimiento queda graduado según efectos discernibles, como lo es, en la especie, el de ocasionar la falla generalizada del suministro, que se imputa a la actora. Además, puede razonablemente considerarse que un agente económico como una empresa eléctrica sabe que, en una actividad técnicamente compleja y dinámica, ese deber será especificado en normas infralegales.

**4:** Que, con lo razonado en los dos considerandos anteriores no debe entenderse que los que se colocan voluntariamente en una situación especial, como lo son las concesionarias de servicios públicos, queden al margen de las garantías constitucionales. Igualmente son

titulares de todas ellas. Sólo que, una vez establecido que se está en un área cubierta por el principio de legalidad, pero que admite la colaboración de la potestad reglamentaria de ejecución, como ocurre en la especie; a la hora de determinar la "densidad normativa" exigible a la ley o si se quiere el problema cuantitativo de determinar la suficiencia de la descripción del "núcleo esencial de la conducta debida" en la ley, entonces esta relación resulta relevante y permite exigir menos densidad normativa a la regulación legal. Esta diferencia viene exigida por el principio de igualdad ante la ley, que exige trato distinto a las situaciones diversas.

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

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

**Primero:** Que el artículo 19 N° 3 efectivamente consagra un principio general, como lo es el de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, independiente del ámbito o rama jurídica donde se pretenda tal ejercicio. Sin embargo, las concreciones que siguen en los incisos siguientes hacen diferencias en

cuanto al ámbito de los derechos ejercidos, distinción que es precisamente acorde con el principio de igualdad, pues no es lo mismo pretender derechos como actor en una causa civil que hacerlo como infractor en una gestión administrativa o como imputado en una penal. Estas diferencias están reconocidas por la Constitución y deben ser respetadas por sus intérpretes.

**Segundo:** Que, para reconocer las diferencias aludidas en el razonamiento anterior, debe tenerse presente, desde luego, el propio lenguaje del artículo 19 N° 3, pues de él se siguen algunas diferencias en el ámbito de aplicación. En efecto, en materia de defensa jurídica, las garantías constitucionales están establecidas en términos generales y por ende, no cabe duda que rigen no sólo en el campo penal. La garantía de un proceso justo y racional, incluyendo la legalidad del órgano, están expresadas en términos generales, incluyendo a todo órgano que ejerce jurisdicción y, por ende esta garantía general debe aplicarse no sólo al proceso penal, sin perjuicio de que, como reconocieron los Comisionados que participaron en su redacción, la racionalidad y justicia de un procedimiento puede exigir diversas cosas según la materia que se trate de juzgar. Diverso es, en cambio, el lenguaje del inciso séptimo en cuanto establece que la ley no puede presumir de derecho la **responsabilidad penal**. No corresponde dilucidar en esta oportunidad el alcance del precepto, pero es evidente que su extensión a otros tipos de responsabilidad resulta, a lo menos, problemática. Si se hace aplicable a otros ámbitos, debe extenderse por analogía y reconociendo las diferencias. Por su parte, el principio de irretroactividad del inciso

siguiente está, al menos en su lenguaje, también referido a delitos y penas, por lo que no podría concluirse sin más que su ámbito de aplicación excede el derecho penal.

**Tercero:** Que los principios de tipicidad y de reserva legal contenidos en el inciso final que ahora nos ocupa dispone que "Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella". Para determinar el alcance o ámbito de aplicación de este precepto más allá de lo penal, resulta fundamental determinar que ha de entenderse por pena y particularmente establecer si una multa del derecho administrativo puede ser considerada como tal. Es bien sabido que tanto el derecho penal como el administrativo pueden establecer multas. La cuantía de las fijadas en este último suelen incluso ser más altas que las del derecho penal. Sin embargo, debe anotarse que unas y otras tienen una diferencia cualitativa importante. Las multas del derecho penal, en caso de no pago, pueden llevar a la pérdida de la libertad; las del derecho penal son "transformables en privación de libertad". En cambio, las del derecho administrativo pueden afectar el patrimonio, pero no la libertad. Si pretendieran hacerlo, deberían ser consideradas penas. Es posible que esa diferencia cualitativa haya determinado que la definición legal de pena excluya expresamente las multas administrativas. En efecto, el Código Penal, en una norma que existía a la fecha en que se elaboró la Constitución y que sigue vigente hoy establece que "no se reputan penas... las multas y demás correcciones que los superiores impongan a sus subordinados **y administrados** en uso de su

jurisdicción disciplinal o atribuciones gubernativas.” (énfasis añadido). Si bien esta definición legal no es general para el derecho y está establecida en una norma de rango inferior a la Constitución denota la diferencia que nuestro sistema jurídico penal ha hecho y hace entre las sanciones administrativas y las penales.

**Cuarto:** Que quienes elaboraron el texto de la Constitución estaban concientes de esta diferencia entre penas y sanciones administrativas y propusieron este vocablo y no el más genérico de “sanciones”, como hacen otros textos constitucionales que le sirvieron de modelo. Esta diferencia difícilmente puede estimarse como una inadvertencia. Enrique Evans, uno de quienes participaron activamente en la redacción del precepto en su texto “Los Derechos Constitucionales”, señala: *“Téngase presente, en todo caso, que las multas que aplique la Administración no son “penas”, pero para imponerlas rige la obligación que pesa sobre toda autoridad de someterse a las garantías de un racional y justo procedimiento.”* (página 150, Tomo 2, 3ª edición, 2004).

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

mismas reglas constitucionales para ambos tipos de sanciones o si las trata con estatutos diversos. Como hemos podido apreciar, el lenguaje constitucional claramente las distingue.

**Sexto:** Que otro de los más influyentes constitucionalistas chilenos, activo participante en la elaboración del texto constitucional reconoce también que los tres últimos incisos del numeral 3° del artículo 19, son, a diferencia de los anteriores aplicables sólo al juzgamiento penal. Luego de transcribir el inciso sexto del numero 3 del artículo 19 señala este autor: *"Debemos recordar que, según anunciamos en el N° 68 de este volumen, el precepto recién copiado, junto con aquellos contemplados en los dos incisos finales del mismo artículo, fija algunas bases del procedimiento y del juzgamiento penal."* (Alejandro Silva Bascuñán, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo XI, páginas 156 y 157, énfasis añadido).

**Séptimo:** Que si atendemos ahora al elemento sistemático de interpretación resulta también claro que el sistema jurídico chileno y el derecho constitucional en particular no tratan del mismo modo el derecho a la libertad y a la seguridad personal y sus restricciones, que es lo que está en juego en el caso de las penas y el derecho a emprender y desarrollar actividades económicas y a la propiedad, que es lo restringido por el derecho administrativo sancionador en este caso. En efecto, el texto Constitucional distingue claramente ambos estatutos, con garantías que no sólo se encuentran en preceptos diversos sino que difieren en su contenido, como puede apreciarse de la lectura del numeral 7° del

artículo 19 o de las diferencias entre las acciones cautelares de amparo y de protección. Es el texto constitucional el que establece diferencias al tratar la actividad del Estado que sanciona a personas naturales con penas que son o pueden llegar a ser privativas de su libertad que cuando establece reglas para regular y sancionar a personas, pero especialmente a empresas que desarrollan una actividad económica lícita. Es la Constitución la que ha establecido diferencias entre la libertad personal, por una parte y la libertad económica y de emprendimiento, por otra.

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

**Noveno:** Que si intentamos dilucidar la intención o espíritu del artículo 19 N° 3, ella también nos conduce a rechazar la tesis de asimilar el estatuto constitucional de las penas con el de las sanciones administrativas.

Desde luego, se han citado en los razonamientos cuarto y sexto de esta prevención la doctrina de dos de los más influyentes redactores de este precepto y ambos coinciden en que el precepto no se dictó para aplicarse más allá de lo penal. Al revisar las actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución en que se discute el contenido de esta norma, resulta claro el propósito de los comisionados de aplicar algunos de sus incisos más allá del ámbito penal. Así, por ejemplo, ocurrió con el justo y racional procedimiento, aunque reconociendo diferencias según lo que se tratara de juzgar. Esta voluntad, en cambio no se manifiesta respecto de los dos últimos incisos del numeral 3 del artículo 19. Si se revisan los ejemplos y situaciones que los Comisionados ponen al discutirlos se advertirá que ellos consisten en casos estrictamente penales, salvo una de don Alejandro Silva Bascuñán quien propone que la garantía de la irretroactividad cubra no sólo las sanciones penales, sino toda sanción. La propuesta se deja para una posterior discusión, la que luego no se verifica, al menos según el registro de sus actas según consta en actas de la sesión 212. Don Enrique Evans, activo participante en ese debate reconoce en su obra *Los Derechos Constitucionales*, páginas 129 y 130, que se propuso extender las garantías de los tres últimos incisos a toda sanción, pero que ello no se concretó: *"Todo el contenido de los tres últimos incisos del N° 3 que estamos relatando fue estudiado, en especial, en la Sesión 113, de 10 de abril de 1975, de la CENC. Es conveniente advertir que allí se planteó , por los señores Ortúzar (pág.5), Silva (págs. 5 y 6 ) y Evans*

*(pág. 7), el que los principios que están en los tres incisos que veremos debían aplicarse no sólo a las sanciones penales sino a toda sanción de otra naturaleza, aplicada por los tribunales o la Administración. Si bien esta tesis no se concretó en los preceptos finales que veremos, ella confirma la tesis del constituyente de exigir el sometimiento del órgano que ejerce, permanente o accidentalmente, jurisdicción, a las reglas de un racional y justo procedimiento, como ya lo indicamos en la página 44 de esta obra." (Los Derechos Constitucionales, Tomo II, pags. 149 y 150, énfasis añadido.)*

**Décimo:** Que, más allá de la interpretación del texto constitucional, existen múltiples autores que sostienen la conveniencia de aplicar todas las garantías constitucionales del derecho penal al administrativo sancionador, dada la elaboración y precisión que tales garantías tienen y la capacidad que han demostrado en la defensa de la libertad, lo que trasladaría esa certeza desde el ámbito penal al administrativo sancionador. Sin perjuicio que esa es una discusión de mérito, es del caso destacar que toda esa doctrina y los sistemas jurídicos que la han seguido, han debido aceptar que el estatuto constitucional del derecho penal debe aplicarse al derecho administrativo sancionador con "matices", "adaptaciones", "flexibilidades", aplicando iguales principios, "pero no de la misma manera", "minorado" o "con menor exigencia" que en el derecho penal. Al darse el paso de la asimilación debe, en consecuencia, matizarse la aplicación de los tradicionales principios del derecho penal, perdiéndose así la misma ventaja de la

certeza que se trataba de alcanzar. Esta incerteza está precisamente provocada por que las "matizaciones" deben hacerse al margen de preceptos constitucionales claros. Aunque se adopte entonces la doctrina que asimila ambos sistemas, se hace necesario luego reconocer las diferencias y construir una línea jurisprudencial y doctrinaria propia del Derecho Administrativo, en conformidad a los principios de esta rama y teniendo especialmente presente las garantías patrimoniales y de la libertad económica y no las de la libertad personal, cuando son las primeras y no las segundas las que están en juego.

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

**Décimo Segundo:** Que, en consecuencia, ni en el lenguaje, ni en el espíritu del inciso final del artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental, interpretado a la luz de los elementos gramatical, lógico, sistemático e histórico es posible encontrar base de sustentación a la tesis de que las garantías del derecho penal deben aplicarse al derecho administrativo sancionador. El debate doctrinario acerca de la conveniencia de hacerlo es uno de mérito y que no resulta concluyente. La aplicación tampoco resulta necesaria para la defensa de los derechos fundamentales, máxime si el principio de legalidad, a nuestro juicio con contornos más adecuados, resulta aplicable, como en la especie, en razón de los derechos que afecta la actividad sancionadora del Estado.

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

El Ministro señor Mario Fernández Baeza previene que concurre a la sentencia sobre la base de las siguientes consideraciones.

1. Que la reforma constitucional de 2005 modificó la acción de inaplicabilidad, no solo en la competencia para su conocimiento, trasladada desde la Corte

Suprema hasta esta Magistratura, sino en el examen de constitucionalidad de los preceptos legales impugnados en el caso concreto, como fluye de la comparación entre los textos de las correspondientes versiones de la Constitución Política. En efecto, el artículo 80 de la anterior Carta establecía: “La Corte Suprema, de oficio o a petición de parte en las materias de que conozca, o que le fueren sometidas en recurso interpuesto en cualquier gestión que se siga ante otro tribunal, **podrá declarar inaplicables para esos casos particulares todo precepto legal contrario a la Constitución** Este recurso podrá deducirse en cualquier estado de la gestión, pudiendo ordenar la Corte la suspensión del procedimiento”. La Constitución actualmente vigente, por su parte, en su artículo 93, inciso primero, N° 6, señala: “Son atribuciones del Tribunal Constitucional: Resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal **cuya aplicación** en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, **resulte contraria a la Constitución.**”

2. Que la historia fidedigna de la reforma constitucional de 2005 no entrega aclaraciones sobre el tránsito que se produjo entre ambas formulaciones sobre la acción de inaplicabilidad y sobre su posible significado. Como se consigna en las Actas del Congreso Nacional, recién en el Segundo Informe despachado por la Comisión de Constitución Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados se apreció un cambio del texto cercano al

que sería el definitivo, aún cuando sin advertirse los argumentos que lo sustentaron. Es interesante sí, que aquel efímero numeral 6° del entonces artículo 82, aporta indicios respecto del contenido que tendría el texto final: "Declarar inaplicable un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, **produzca efectos contrarios a la Constitución.**" Hasta antes de aquel momento de la tramitación legislativa, como lo señaló el Senador señor Chadwick al dar cuenta ante la sala del Senado durante el primer trámite, la inaplicabilidad no había sufrido modificación alguna: "se trasladó al Tribunal Constitucional **en los mismos términos actuales**, la revisión de la constitucionalidad de los preceptos legales, cuyo alcance por regla general, si son declarados inconstitucionales o inaplicables, revista sólo efectos particulares" (Senado de la República: Reformas Constitucionales 2005. Historia y tramitación, 2006, p.323). El texto definitivo del numeral 6° del inciso primero del todavía artículo 82 (futuro artículo 93) apareció en el Informe Complementario de la Comisión, ya señalado, de la Cámara de Diputados de fecha 22 de junio de 2005. El único antecedente documental sobre el punto es la intervención del Diputado señor Juan Bustos durante la discusión del mencionado Informe en la Sala de la Corporación, comentando la nueva redacción del numeral 6°: "En este caso, cualquiera de las partes puede pedir al Tribunal Constitucional que resuelva la inaplicabilidad de un precepto

legal, en la medida en que sus efectos sean **inconstitucionales**” (Senado de la República, ob.cit., p.343)

3. Que, consecuentemente, la reforma constitucional descrita ha situado a esta Magistratura en un cometido constitucional distinto al que la Corte Suprema cumplía al conocer de una acción de inaplicabilidad. Actualmente, el examen de constitucionalidad de los preceptos impugnados continúa siendo igualmente indispensable para iluminar su aplicación al caso concreto, pero ha cambiado la oportunidad en que su confrontación con éste produce las consecuencias jurisdiccionales. Antes de 2005, la Corte Suprema apreciaba la conformidad constitucional de un precepto legal **al confrontarlo** con el caso concreto. En ése momento. Como lo describe Alejandro Silva: “llevado lo abstracto de la norma a lo concreto de su aplicación, ella puede ser constitucional o inconstitucional según las características de los problemas específicos que se presenten” (Tratado de Derecho Constitucional, Tomo VIII, 2002, p.197). Según el nuevo texto, por su parte, el Tribunal Constitucional apreciará la conformidad constitucional del precepto **después** de confrontarlo con el caso concreto, cuando se manifiesten **los resultados de su aplicación** Esta normativa, además, se hace más compleja si se considera que las acciones de inaplicabilidad se pueden presentar respecto de preceptos legales **por aplicar**. Por lo tanto, en este evento, el cometido de esta

magistratura puede llegar a cumplirse ante una doble situación hipotética: la aplicación futura y sus eventuales resultados.

4. Que el examen abstracto de constitucionalidad del precepto impugnado, previo a su confrontación con el caso concreto, puede dirigirse hacia conclusiones distintas y hasta antagónicas con el nuevo alcance de la resolución de inaplicabilidad. Así, **sería posible que una norma claramente inconstitucional en lo abstracto, pueda ser aplicable al caso concreto** dependiendo de la conformidad de sus efectos con la Carta Fundamental. En este aparente contrasentido que se desprende del nuevo texto, reside la inesperada tarea para esta Magistratura, inherente al cabal cumplimiento de la atribución que nos ocupa, consistente en confrontar bienes constitucionales provenientes de la norma constitucional reclamada en el recurso con aquellos propios de la situación resultante de su aplicación. La eventual legitimación de un precepto estimado inconstitucional en su examen abstracto, mediante la aceptación de su aplicabilidad en un caso concreto por los efectos constitucionales que produce, no debe ser entendida, sin embargo como estéril para la eventual consideración de sus cuestionamientos en otros casos, sea frente a una acción de inaplicabilidad, como de inconstitucionalidad.
5. Que el examen abstracto de conformidad constitucional no debe limitarse a los preceptos impugnados, sino que debe extenderse a toda la ley

de la que forman parte, especialmente de aquellos artículos que determinan su núcleo y que se irradian en todo su contenido. Esta consideración se funda en reiteradas referencias jurisprudenciales de esta Magistratura y en una lógica extensión a la ley del principio interpretativo constitucional de la organicidad ( denominado de la "unidad de la Constitución", ver Eugenio Valenzuela Somarriva: Criterios de Hermenéutica Constitucional Aplicados por el Tribunal Constitucional, 2005, p.20 y ss.), en virtud de la cual se postula la debida armonía y correspondencia existente entre las normas que componen una unidad legal. Si bien es cierto que la Constitución se rige por principios interpretativos distintos a la ley, ( José Luis Cea E.: El Nuevo Derecho Público en la doctrina chilena, 2005, p.12), no es menos cierto que ésta debe nutrirse de los principios vigentes para aquella, siguiendo el principio de la elaboración gradual o escalonada del ordenamiento jurídico, al cual volveremos más adelante en relación al caso concreto. De este modo, respecto de la ley común, vale lo señalado en la doctrina sobre la Constitución:" ... ningún artículo de la Constitución puede interpretarse aisladamente" ( Juan Colombo C.: Derecho Procesal Constitucional, 2004, p.79).

6. Que a juicio del Ministro que previene, el vínculo entre el Derecho Penal y el así denominado Derecho Administrativo Sancionador en relación al principio de la reserva legal, cuya consagración más explícita en nuestro ordenamiento constitucional reside en los

dos últimos incisos del numeral 3 del artículo 19 de la Carta Fundamental, no sólo existe, como se consigna en el fallo y en la jurisprudencia citada de esta Magistratura y de la Corte Suprema, sino que en ambos ámbitos del derecho se hace equivalente en una nueva dimensión , derivada de las amenazas que se ciernen en la sociedad moderna sobre el sujeto de la supremacía constitucional, la persona, y que está recogido elocuentemente en la doctrina reciente: “ El espacio de libertad y los derechos de los individuos sólo pueden resultar afectados por dos formas: por otros individuos que sobrepasan los límites legales a su ejercicio o por una actuación administrativa que va más allá de una habilitación legal. La garantía frente a la primera forma de vulneración no es sino el derecho penal, y frente a la segunda, el control de legalidad de la actividad administrativa para velar por su permanente actuación dentro de los márgenes legales e impedir así que sustrajeran cualesquiera capacidades o facultades de esa libertad originaria de todos los individuos” (Antonio M. Peña Freire: La garantía en el Estado Constitucional de Derecho, Ed. Trotta, Madrid, 1997, pp.267-268). El pleno sometimiento al derecho y a la ley por parte de la administración abarca también, y especialmente, a toda la vasta “actividad de ejecución”, dentro de la que se incluye la denominada autonomía instrumental, en virtud de la cual y so pretexto de la complejidad técnica, los deberes cuyo incumplimiento se sanciona se ven establecidos en la ley de manera genérica o

difusa, debilitando así la seguridad y certeza jurídicas. La habilitación gradual que la determinación de conductas exigibles y de las sanciones consecuenciales van encontrando en normas de sucesivo e inferior rango, producen un doble proceso de indudable cuestionamiento jurídico: por una parte en cada nivel normativo existe un respaldo habilitante, aunque parcial, desde la norma inmediatamente anterior y superior, lo que la legitima formalmente desde el punto de vista de la reserva legal; pero, simultáneamente, se advierte una gradual lejanía de cada una de esas normas respecto de la norma básica y superior -la Constitución- especialmente de sus principios fundamentales, lo que la deslegitima sustantivamente. Ante este eventual deslizamiento por la pirámide normativa, es necesario tener presente que el artículo 6° de la Carta Fundamental señala " Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a **las normas dictadas conforme a ella**", norma ésta que representa a juicio de este Ministro que previene, **el precepto fundamental que rige al derecho administrativo sancionador** en nuestro orden jurídico, complementado, entre otros, por el artículo 19, numeral 3, incisos finales, ya mencionados.

7. Que en la sociedad moderna es indiscutible la existencia de una función de regulación, no sólo desde un punto de vista económico y político, sino fundamentalmente jurídico, como lo anota Franck Moderne ( Principios Generales del Derecho Público,

Ed. Jurídica de Chile, 2005, p.220): “ El regulador, situado entre el Estado ( siempre presente) y el mercado competitivo, está encargado de velar, por una parte, por la instauración y el mantenimiento de una competencia aceptable y, por otra parte, por el respeto de algunos estándares de calidad y continuidad de las prestaciones debidas a los usuarios.” La envergadura de este papel en el desarrollo global de una sociedad, impone exigencias muy altas de prolijidad en las disposiciones de las normas que la respaldan, todo lo contrario a la tendencia de mezclar la generalidad de la ley con el detallismo del decreto o de las instrucciones. La fortaleza del Estado reside en lo indiscutible de su respaldo jurídico, no en la amplitud que la ley le otorga a su discrecionalidad, que aparentemente le permite mayor agilidad y eficiencia. La mayor y más moderna maquinaria jurídica reguladora que se haya conocido, la Unión Europea, es un ejemplo de detallismo técnico. Mientras más amplio y complejo sea el espectro de materias a regular y de personas afectadas por las normas, más precisa debe ser la ley. De este modo no sólo se ven tutelados los principales bienes jurídicos como la seguridad jurídica o el bien común, sino especial y simultáneamente, la dignidad de la persona, origen y fin del derecho.

8. Que el examen constitucional abstracto de las normas impugnadas en la especie depara una repetida constatación de fisuras jurídicas, varias con alcance constitucional. Desde luego, una análisis

general de la Ley N° 18.410, cuyos artículos 3° número 17 inciso cuarto y número 23 inciso primero, 15, 16 N° 2 y 16 A son requeridos de inaplicabilidad en la acción de autos, presenta una disparidad entre el objeto que le entrega a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles y las atribuciones que a esa repartición se le proporciona en el articulado siguiente, especialmente en sus reformas de 1999 (Ley 19.613) y 2005 (Ley 20.018). El artículo 2° de la Ley 18.410 dispone " El objeto de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles será fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, y normas técnicas sobre generación, producción, almacenamiento, transporte y distribución de combustibles líquidos, gas y electricidad, para verificar que la calidad de los servicios que se presten a los usuarios sea la señalada en dichas disposiciones y normas técnicas, y que las antes citadas operaciones y el uso de los recursos energéticos no constituyan peligros para las personas o cosas." Los verbos rectores son fiscalizar y supervigilar. En la norma no figuran los verbos juzgar ni sancionar. El verbo fiscalizar obviamente tiene su origen en la tradicional expresión "fisco". Pero los significados que el Diccionario de la Lengua Española le entrega son escuetos:" Traer el oficio de fiscal.2. Criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien". Los significados de "fiscal" son múltiples, pero todos los atingentes a nuestro tema le atribuyen tareas de

promover intereses del fisco, representar y ejercer el ministerio público en los tribunales o quien "averigua o delata operaciones ajenas". Ningún significado de fiscalizar o de fiscal incluye la facultad de juzgar o de sancionar. Más aún, el sentido jurídico de la expresión "fiscal", recogido en la reforma procesal penal, justamente le extrae la capacidad de juzgar y de sancionar, no sólo como mecanismo de eficiencia judicial, sino, fundamentalmente, como garantía del debido proceso. La Constitución así lo establece en la última frase del primer inciso del artículo 83, (el Ministerio Público): "En caso alguno podrá ejercer funciones jurisdiccionales." En suma, el verbo fiscalizar no incluye la capacidad de juzgar ni de sancionar, sino de investigar y someter sus indagaciones, cuando hay mérito, a los órganos jurisdiccionales que corresponda. El verbo supervigilar, amén de no aparecer como una expresión del idioma español, pareciera cumplir el rol de expresar en forma verbal la función derivada de "superintendencia", antigua expresión constitucional usada para describir la tuición de la Corte Suprema sobre el Poder Judicial, y que equivale " a sobre la intendencia, en consecuencia, sobre quienes tienen la " dirección cuidado o gobierno de una cosa". El sentido del vocablo parece equivaler a las expresiones "coordinación, supervigilancia y fiscalización" de los servicios, empleadas para precisar las tareas del intendente" (Alejandro Silva Bascuñán, ob.cit., p. 136).

9. Que a mayor abundamiento de lo anterior, lo excedido del articulado de la Ley 18.410 en relación a su objeto establecido en el artículo 2º, se evidencia en el tercer inciso del artículo 14: “La Superintendencia podrá retirar del comercio, **con el auxilio de la fuerza pública** la totalidad de los materiales o productos de cualquier procedencia que, estando obligados de obtener certificado de aprobación, sean comercializados en el país sin aprobación de éste.” La expresión “con auxilio de la fuerza pública” denota disposición de ésta por parte de la repartición. ¿Significa que la Superintendencia tiene potestad de ordenar directamente la actuación y operación de la fuerza pública?. Y si así se entendiera, ¿cómo se armoniza esta disposición legal con los artículos 24, inciso segundo, 76 inciso tercero, 83 inciso tercero, y 101 incisos segundo y tercero de la Constitución Política de la República ?
10. Que la enumeración detallada de las infracciones sujetas a sanciones del artículo 15 de la Ley 18.410, aparentemente habilitante desde el punto de vista de la reserva legal, no es suficiente para determinar reparos jurídicos en varias disposiciones, precisamente en confrontación con incisos finales del numeral 3 del artículo 19 de la Constitución. Según el primer inciso del mencionado artículo 15, las infracciones a las que se encuentran afectas las empresas sujetas a la Superintendencia, son aquellas “de las leyes, reglamentos **y demás normas** relacionadas con

electricidad, gas o combustibles líquidos, o en incumplimiento de las **instrucciones y órdenes** que les imparta la superintendencia". Por su parte, las sanciones son aquellas "que se señalan en este Título, sin perjuicio de las establecidas específicamente en esta ley o en **otros cuerpos legales.**" Cabe preguntarse: ¿cuál es la seguridad jurídica inserta en estas referencias a fuentes normativas inciertas, difusas e hipotéticas? Además, la propia enumeración de las infracciones gravísimas redundante en expresiones jurídicamente vagas o equívocas. El numeral 2) describe como infracción el que "Hayan entregado información falseada que pueda afectar el normal funcionamiento del mercado o los procesos de regulación de precios". Como se observa, la infracción no es el falseamiento objetivo de datos, sino el efecto que tal falseamiento produzca. Y éste es afectar el normal funcionamiento del mercado. ¿Cómo se puede determinar jurídicamente qué es el normal funcionamiento del mercado? Incluso vale preguntarse si tal situación, en verdad, existe tangiblemente, de modo tal que pueda apreciarse objetivamente cómo es "afectada". ¿Es la Superintendencia la repartición competente para determinar el normal funcionamiento del mercado? Y si así fuera ¿No parece un contrasentido que una entidad estatal determine con fuerza jurídica la normalidad del mercado?

11. Que el artículo 16 determina detalladamente las sanciones de acuerdo a la gravedad de las infracciones establecidas en el artículo 15, pero

remitiendo su determinación a “lo previsto en las normas del presente Título”, con lo que arrastra todas las objeciones ya anotadas en los puntos anteriores de esta previsión.

Que, en consecuencia, la concurrencia del Ministro suscrito, a la sentencia de autos, se fundamenta en los argumentos desarrollados en esta prevención. Los comentarios expuestos a raíz del examen abstracto de los preceptos impugnados, se refieren a su constitucionalidad. El caso que ocupa a esta magistratura es su inaplicabilidad, entendida ésta en el sentido descrito en los numerales 1 a 4 de esta prevención. Así planteado el cometido jurisdiccional de autos, la aplicación de preceptos legales con los reparos de constitucionalidad descritos, no ha resultado contraria a la Constitución, pues la entidad de las inconstitucionalidades apreciadas en el examen abstracto de los preceptos impugnados es menor que la relación existente entre el objeto protegido en su aplicación, cual es la preservación de la seguridad del servicio en el sistema eléctrico, y los bienes jurídicos fundamentales tutelados en los incisos cuarto y quinto del artículo 1º de la Constitución Política de la República.

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

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

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

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

3. Que de este modo, como se ha sostenido por la doctrina nacional, **"el Derecho Administrativo comporta un postulado fundamental, el de la sumisión de la Administración al Derecho lo cual constituye una formulación muy general del principio de la legalidad reconocido en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política y en el artículo 2° de la ley 18.575"** (OELCKERS

CAMUS, OSVALDO, El principio de la legalidad, en La Administración del Estado de Chile 1990-2000 (2000), p. 455).

4. Que ahora bien, en relación a lo que se discute en el caso de autos, el artículo 19 de la Constitución Política, en su N° 3, relativo a la igualdad ante la justicia, reconoce principios fundamentales tales como el debido proceso y los de la **legalidad de la conducta sancionada** y de la pena.

5. Que específicamente en materia sancionatoria este Tribunal ha señalado expresamente que "los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos **son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado**". Así se ha consignado que "entre ellos, es necesario destacar los **principios de legalidad y de tipicidad** los cuales no se identifican, sino que el segundo tiene un contenido propio como modo de realización del primero. La legalidad se cumple con la previsión de los delitos e infracciones y de las sanciones en la ley, pero **la tipicidad requiere de algo más, que es la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad, junto a la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta**". Reafirmando lo anterior, se ha destacado que los aludidos principios de legalidad y tipicidad "se encuentran consagrados en los incisos séptimo y octavo del N° 3° del artículo 19, de la Carta Fundamental, de acuerdo con los cuales 'Ningún delito se castigará con

otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado', y 'Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella.' De esta manera, se ha concluido por este mismo Tribunal, que "la Constitución precisa de manera clara que **corresponde a la ley y solo a ella establecer al menos el núcleo esencial de las conductas que se sancionan** materia que es así, de exclusiva y excluyente **reserva legal**, en términos tales, que no procede a su respecto ni siquiera la delegación de facultades legislativas al Presidente de la República, en conformidad con lo que dispone el artículo 61, inciso segundo, de la Constitución Política". (Rol N° 244, 26 de agosto de 1996). En estricta concordancia con lo anterior, también este tribunal ha señalado recientemente que "los principios del artículo 19 N° 3 de la Constitución, en la amplitud y generalidad ya realzada, se aplican, en lo concerniente al fondo o sustancia de toda diligencia, trámite o procedimiento, cualquiera sea el órgano estatal involucrado, trátase de actuaciones judiciales, actos jurisdiccionales o **decisiones administrativas** en que sea, o pueda ser, afectado el **principio de legalidad** contemplado en la Constitución, o los derechos asegurados en el artículo 19 N° 3 de ella, comenzando con la igual protección de la ley en el ejercicio de los atributos fundamentales. Además y de los mismos razonamientos se sigue que los principios contenidos en aquella disposición constitucional rigen lo relativo al proceso racional y justo, cualquiera sea la naturaleza, el órgano o el procedimiento de que se trate,

*incluyendo los de índole administrativa, especialmente cuando se ejerce la potestad sancionadora o infraccional. Por consiguiente, el legislador ha sido convocado por el Poder Constituyente a ejercer su función en plenitud esto es, tanto en cuestiones sustantivas como procesales, debiendo en ambos aspectos respetar siempre lo asegurado por la Carta Fundamental en el numeral referido". (Rol N° 437, de 21 de abril de 2005).*

6. Que de todo lo dicho se desprende de manera inequívoca que este Tribunal Constitucional ha entendido, razonamiento que los previnientes hacen suyo, que los principios de legalidad y tipicidad que inspiran el orden penal y que se encuentran recogidos en los tres últimos incisos del N° 3 del artículo 19 se aplican también a todas las manifestaciones del derecho sancionador del Estado.

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

8. Que lo anterior, por lo demás, también ha sido sostenido en diversos y reiterados fallos pronunciados

por la propia Corte Suprema de Justicia. Así, a fines del año pasado dicho máximo tribunal precisa específicamente sobre el mismo punto que *"el principio de reserva o legalidad, como límite de la potestad punitiva del Estado, apreciado para los efectos del presente análisis, bajo su vertiente de la **tipicidad**, -y de acuerdo con cuyo enunciado, ninguna conducta puede sancionarse sin que previamente haya sido descrita en la ley- se encuentra previsto como un derecho fundamental de las personas en el inciso final del precitado artículo 19 N°3 de la Constitución; y su aplicación tiene lugar tanto en el ámbito de la potestad sancionatoria penal que ejercen los Tribunales de Justicia, en quienes radica la atribución exclusiva para imponer penas- como en aquél de la potestad sancionatoria administrativa, que se reconoce a la Administración del Estado para sancionar determinadas conductas infraccionales"*. (CORTE SUPREMA, 8 de diciembre de 2005, Rol N°4.404-2005)

9. Que tan evidente es lo anterior que la propia Contraloría General de la República ha dictaminado también que los principios del derecho penal son aplicables en el ámbito sancionador administrativo. Así, se ha expresado que *"la potestad disciplinaria es una manifestación de la potestad sancionatoria del Estado, la que, a su vez, es junto a la potestad punitiva penal, una de las manifestaciones del ius puniendi general del Estado, razón por la cual ha entendido también que **los principios del Derecho Penal son aplicables al derecho sancionador disciplinario"***. En apoyo de esta tesis, se agrega por el organismo contralor, que *"la doctrina y la jurisprudencia, salvo excepciones, vienen insistiendo*

últimamente en que todas las manifestaciones punitivas del Estado, incluidas las que confiere el derecho disciplinario, tienen un fundamento común, se aplican y justifican en virtud de un mismo *ius puniendi*, de donde se deduce que le son aplicables grosso modo los mismos principios y reglas, por lo general extraídas del derecho penal" (CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Dictamen N° 14.751, de 22 de marzo de 2005).

10. Que en armonía con lo anterior, la doctrina nacional y extranjera de los *ius publicistas* también ha sido concluyente sobre el punto, en cuanto a que "hoy existe una verdadera transformación del sistema vigente de sanciones administrativas, que más que desconocerlas, intenta adecuar su existencia con los principios del debido proceso, **tipicidad** y **legalidad**, lo que implica la necesidad de proyectar el campo de las sanciones administrativas las categorías más depuradas del derecho penal. Esta proyección no viene dada por un mero capricho o una analogía sin fundamento, sino porque esta doctrina nos advierte una clara identidad entre las sanciones administrativas y las puramente penales". (MENDOZA ZUÑIA, RAMIRO, Del recurso de reposición administrativo y su aplicación ante la ley especial, Actualidad Jurídica 8 (2003), p. 286). Por lo mismo, "**la administración no puede crear, por propia iniciativa, sanciones contra los administrados, por cuanto la determinación de las conductas punibles y las respectivas sanciones son de atribución exclusiva del legislador** competencia indelegable que le pertenece constitucionalmente" (DROMI, ROBERTO, Derecho Administrativo, p. 268). En concordancia con lo anterior se ha sostenido que "es preciso reclamar

que, atendido el campo cada vez más extenso abarcado por las regulaciones administrativas, en lo sucesivo se intente una **tipificación precisa de las conductas que las infringen**. Naturalmente las descripciones correspondientes no pueden ser tan minuciosas como las penales. Sin embargo, **deben contemplar, por lo menos, los límites generales, más allá de los cuales se prohíbe a la Administración toda intervención punitiva**" (ENRIQUE CURY, Derecho Penal, Parte General, Tomo I, p. 81). Lo anterior incluso motivó a que en el Coloquio de Estocolmo de la Asociación Internacional de Derecho Penal, se acordara al efecto que **"la definición tanto de las infracciones administrativas como de las sanciones que les son aplicables debe ser precisada de acuerdo con el principio de legalidad"**. Conviene recordar en tal sentido, que el proyecto de ley que establece las bases de los procedimientos administrativos sancionatorios, en primer trámite constitucional, reafirma el principio de tipicidad en tanto sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales en la ley y en los reglamentos dictados conforme a ella (Boletín N° 3475-06).

11. Que específicamente en relación al requerimiento que motiva estos autos, el artículo 15 de la Ley N° 18.410 faculta a la Superintendencia de Electricidad y Combustible para sancionar a las empresas sujetas a su fiscalización no sólo por las infracciones de las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con electricidad, gas y combustibles líquidos, sino que además incluso frente a un mero **"incumplimiento de las**

instrucciones y órdenes que imparta la propia Superintendencia'.

12. Que así las cosas, el precepto legal referido precedentemente autoriza al propio organismo fiscalizador sectorial, la Superintendencia de Electricidad y Combustible, a sancionar eventualmente no sólo las conductas tipificadas en la ley y en los reglamentos dictados por expreso mandato del legislador, sino que incluso aquellas que pudieren establecerse en instrucciones y órdenes emanadas de la propia Superintendencia; todo lo cual no parece conciliable con el principio de legalidad, desde el momento que la autoridad administrativa por sí y ante sí -y sin suficiente respaldo legal- estaría determinando la conducta a sancionar, la que puede llevar aparejado multas de hasta diez mil unidades tributarias anuales, y respecto de cuya imposición puede reclamarse a los tribunales de justicia, siempre que se consigne previamente un determinado porcentaje de la misma.

13. Que evidentemente la conducta debe estar descrita en su esencia en la ley, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de este mismo Tribunal y la doctrina referida en los razonamientos precedentes, en estricta armonía con lo ordenado imperativamente en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República, que consagra el principio de tipicidad, el que como se ha indicado resulta plenamente aplicable en materia sancionatoria administrativa. De modo tal que, si bien es posible que la potestad reglamentaria pueda complementar al legislador en aspectos no esenciales, ello resulta inadmisibles de manera autónoma respecto de

las órdenes e instrucciones que imparta la propia Superintendencia, normativa ésta que usualmente carece de la debida publicidad y ni siquiera se encuentra sujeta al control de juridicidad por parte de la Contraloría General de la República, como sí ocurre en principio respecto de la potestad reglamentaria de ejecución de ley. Un razonamiento contrario importaría establecer una verdadera "legislación irregular", ajena por completo al mandato soberano que el Constituyente entrega exclusiva y excluyentemente a los legisladores, democráticamente elegidos por los ciudadanos. La adecuada descripción por parte del legislador ciertamente constituye un imperativo constitucional que se vincula estrechamente con la circunstancia que las sanciones importan afectación de derechos fundamentales, como la propiedad, la libertad de emprender e incluso en ciertos casos la propia libertad personal, los que sólo admiten limitaciones a través de normas legales y siempre y cuando no afecten los derechos en su esencia, como lo preceptúa el artículo 19 N° 26 de la Constitución Política de la República. Ciertamente es que el Estado debe ejercer severamente sus funciones fiscalizadoras, pero ella jamás debe importar la afectación de los derechos fundamentales de la persona, sea esta natural o jurídica.

14. Que sin embargo, en el caso de autos, tal como se señala en el considerando Vigésimo Séptimo, lo que se imputa a la recurrente es el incumplimiento de deberes esenciales contenidos en normas legales y reglamentarias de ejecución, particularmente del deber de coordinación de las empresas a que alude el artículo 81 del DFL 1/82; no correspondiendo, en consecuencia, juzgar en esta causa

la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley N° 18.410, que faculta para sancionar incumplimientos de normas eventualmente infralegales, en términos aislados y desvinculados de los preceptos legales ya citados.

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

Notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 480-2006.-**

Se deja constancia que el Ministro señor Marcos Libedinsky Tschorne no firma, no obstante haber concurrido al acuerdo, por haber cesado en sus funciones antes de la expedición de esta sentencia.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, señor José Luis Cea Egaña, y los Ministros señores Juan Colombo Campbell, Raúl Bertelsen Repetto, Hernán Vodanovic Schnake, Mario Fernández Baeza, Jorge Correa Sutil, Marcelo Venegas Palacios, señora Marisol Peña Torres y Enrique Navarro Beltrán.

Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, don Rafael Larrain Cruz.