



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ACOGIÓ REQUERIMIENTO INA RESPECTO DE LA FRASE
“ALGUNAS DE LAS SIGUIENTES MULTAS” CONTENIDA EN EL INCISO PRIMERO DEL
ARTÍCULO 11 DE LA LEY N° 18.902, QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS
SANITARIOS, SOBRE RECLAMACIÓN DE MULTA ADMINISTRATIVA

ROL N° 8484-20 INA

RESUMEN

1. El **Pleno del Tribunal Constitucional** dictó sentencia de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 11, inciso primero, frase “algunas de las siguientes multas”, de la Ley N° 18.902, que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios. El requerimiento presentado fue **acogido** por 5 votos contra 4. Votaron por **acoger** el requerimiento la Presidenta, Ministra señora María Luisa Brahm Barril, y los Ministros señores Juan José Romero Guzmán, Cristián Letelier Aguilar, José Ignacio Vásquez Márquez y Miguel Ángel Fernández González. Votaron por **rechazar** el requerimiento los Ministros señores García y Pozo, la Ministra señora Silva y el Ministro señor Pica.
2. El requerimiento fue presentado el día 10 de marzo de 2020. La gestión pendiente en la cual incide el requerimiento es el proceso RIT N° C-15588-2016, seguido ante el 8° Juzgado Civil Santiago, en actual conocimiento de la Corte Suprema, bajo el Rol N° 114-2020, correspondiente a un recurso de casación en la forma y en el fondo. Se trata de un proceso de reclamación de multa administrativa, que se inició en el año 2016 con Resoluciones Exentas 956/2016 y 958/2016 de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), que sancionan con multas a Aguas Chañar por el incumplimiento del deber de garantizar la continuidad del servicio de distribución de agua potable en las ciudades de Vallenar, Freirina y Huasco. La empresa requirente reclama estas multas, acción que es acogida por el 8° Juzgado Civil de Santiago, dejando sin efecto todas las sanciones salvo una en relación a la ciudad de Freirina, rebajándola de 10 a 5 UTA. La SISS interpuso recurso de apelación ante la Corte de Apelaciones de Santiago, instancia que revocó lo resuelto, y rechazó la reclamación deducida por la requirente. Es en contra de esta sentencia que el requirente presentó los recursos de casación aludidos.
3. La requirente estima que la redacción del precepto legal contenido en el inciso primero del artículo 11 de la Ley N° 18.902, al establecer que los prestadores de servicios sanitarios podrán ser objeto de la aplicación de “algunas de las siguientes multas”, permite la aplicación conjunta de las sanciones contempladas en los literales a) y b), de dicha norma, sin considerar que la letra b) contiene la misma infracción que la letra a) pero de carácter agravado. Por tanto, sostiene que la aplicación de dicho precepto vulnera, para el caso concreto, el principio *non bis in idem*, implícito en los artículos 19 N° 3, incisos sexto y octavo, y 5° inciso segundo, de la Constitución, en relación con el artículo 14 N° 7 del Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 8 N° 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

4. El voto de mayoría fue redactado por el Ministro señor **José Ignacio Vásquez Márquez**, y se funda en lo siguiente:
- a. Existe un consenso general de la doctrina en orden a considerar la prohibición del *bis in ídem*, como un principio general y básico del derecho administrativo sancionador. La jurisprudencia de esta Magistratura señala en relación a este principio, que la interdicción del juzgamiento y la sanción múltiples, se sustenta, respectivamente, en la aplicación de principios relativos al debido proceso y la proporcionalidad. Agrega que su fundamento constitucional deriva de la dignidad personal y del respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, cualidad que le es reconocida universalmente (cc. 4° y 6°).
 - b. La prohibición de *bis in ídem* o doble sanción se expresa en la imposibilidad que pesa sobre el órgano administrativo de sancionar dos o más veces, la misma conducta, respecto del mismo sujeto y por iguales fundamentos. Esta triple identidad funciona como salvaguarda de los intereses y derechos del sancionado, el cual puede tener la certeza de que, frente a una determinada infracción, la administración no puede abusar de sus facultades aplicando más de una medida como respuesta punitiva (c. 7°).
 - c. En el caso concreto, se advierte que la autoridad administrativa se ha valido de la aplicación del artículo 11 de la Ley N° 18.902, específicamente en la expresión “algunas de las siguientes multas” para imponer más de una pena a la requirente por la misma conducta reprochada (c. 14°). En este sentido es que existe identidad de sujeto infractor, de hecho o conducta infraccional, y de fundamento, desde que tal como consignan las resoluciones sancionatorias, el infractor en las eventuales vulneraciones al artículo 11 de la Ley N° 18.902 corresponde a la misma empresa, Aguas Chañar S.A. (c. 15°). La conducta por la que se sanciona a la requirente es una sola, esto es, no otorgar la prestación del servicio de agua potable con la continuidad y calidad que exige la Ley General de Servicios Sanitarios en sus artículos 34 y 35 (cc. 16 ° y 17°).
 - d. En cuanto al fundamento de ambos reproches, se relaciona directamente con una infracción central, como es el incumplimiento en la prestación continua y de calidad del servicio de agua potable. Las diferencias prácticas están centradas en los días específicos en que los eventos concretos se habrían verificado, así como las localidades que se vieron afectadas por las mismas (cc. 12° y 19°). En este contexto, por tanto, tratándose de un mismo fundamento existente detrás de una determinada conducta infraccional como sería la falta de cumplimiento en el servicio continuo y de calidad de agua potable, no se advierte la justificación para entender que dicha conducta pueda sustentar la imposición de más de una respuesta punitiva cuando los efectos que de ella

derivan puedan ser diversos pero que no son más que consecuencias que derivan del mismo núcleo central de la conducta (c. 21°).

5. La disidencia fue redactada por el Ministro señor **Rodrigo Pica Flores**, argumentando lo siguiente:
- a. El principio de interdicción de la doble punición o *ne bis in ídem*, prohíbe aplicar a un mismo sujeto una doble sanción por los mismos hechos, y aunque la Constitución no lo consagra en términos explícitos, se entiende que forma parte del debido proceso consagrado en el inciso sexto, del numeral 3 del artículo 19 constitucional, y del párrafo noveno, al prevenir que “ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella”. A la vez que constituye base esencial de todo ordenamiento penal democrático (n°s 6 y 7).
 - b. En relación al caso concreto, expuesto el órgano administrativo al aplicar la multa estimó que no se trataba de una conducta reiterada, sino más bien de un hecho que coincidía con la concurrencia de dos hipótesis de multas, contenidas en las letras a) y b), del inciso primero del artículo 11 de la Ley N° 18.902. Cabe preguntarse si ¿los bienes jurídicos establecidos y que se intentan resguardar en ambos literales, son los mismos? (n°s 20 a 22).
 - c. Por otra parte, si “delito” en órbita penal es una acción u omisión típica, antijurídica y culpable; extrapolando dicha característica al derecho administrativo sancionador ha de determinarse que la diferenciación del bien jurídico protegido en dos infracciones se identifica en la órbita de la tipicidad y la tipificación de las mismas, que permitirá reconocer cual es el principio o valor que pretende proteger. En cambio, la antijuridicidad, segundo elemento del delito en órbita penal, en ese caso infracción, es entendida, lato sensu, como contrariedad a derecho, y puede identificarse a partir del derecho ajeno lesionado en particular y también a partir de la afectación del bien jurídico en cuestión. En este sentido, un mismo hecho puede tener diversas dimensiones de antijuridicidad, lesionando diversos derechos, a diversas personas y a diversos bienes jurídicos (n°s 42 y 43).
 - d. Conforme a lo antedicho, sí es posible demostrar que el legislador diferenció dos hipótesis en el artículo 11, inciso primero, pues en el caso de la letra a) de dicha disposición, se sanciona el solo hecho de la afectación de la continuidad del servicio, sin importar el número de usuarios afectados; en tanto, en la letra b), del mismo artículo, se establece una multa asociada a la extensión de la infracción, para lo cual establece una gradación de la sanción que podrá aplicar el sancionador (n° 27).
 - e. En el caso sub lite, las infracciones en cuestión son todas de derecho administrativo, están contempladas todas en la misma norma y a la vez son

aplicadas por el mismo órgano, motivo por el cual se descarta la concurrencia de los conflictos más habituales del principio *ne bis in idem*, propios de la doble punición con la misma antijuridicidad. Lo que se observa es que el precepto cuestionado recoge la fórmula del concurso ideal, y que las infracciones en cuestión no obedecen a la misma razón, entendida ésta como el bien jurídico protegido, lo que es reconocible en la clara diferenciación del contenido de la antijuridicidad de ellas. Dado entonces que las infracciones en cuestión obedecen a bienes jurídicos diferentes, su lesividad e identidad es diferenciada. A su vez, la concurrencia del concurso ideal permite identificar que cada una de las infracciones es una antijuridicidad diferente, por lo cual la aplicación preceptiva cuestionada no es una vulneración del principio *ne bis in idem*. De tal forma, se descarta la inconstitucionalidad alegada a su respecto (n°s 47 a 54).

- f. Debe tenerse presente que la empresa de servicios sanitarios invoca como infringidas normas de derecho internacional de derechos humanos contenidas en tratados internacionales. A este respecto, no debe perderse de vista que la Corte Interamericana ha declarado que las personas jurídicas no son titulares de derechos convencionales (n° 15).

6. La prevención del Ministro señor **Nelson Pozo Silva**, redactada por su autor, concurre al rechazo del requerimiento y argumenta lo siguiente:

- a. En el caso concreto, lo que pretende la requirente es, que se recalifique o se revalorice la conducta en que ha incurrido, concluyéndose que, atendidas las circunstancias que la han rodeado, ellas dan origen a una única sanción pecuniaria conforme a lo dispuesto en la letra a) del inciso primero, del artículo 11, de la Ley N°18.902. Por tanto, en la especie, se está frente a una impugnación de legalidad que dice relación con la aplicación que le ha dado una autoridad administrativa a una determinada norma legal, cuya resolución corresponde siempre al juez de fondo.
- b. No se vulnera el principio del *non bis in idem*, pues mientras el bien jurídico amparado por la letra a) es el aseguramiento de la continuidad de los servicios públicos sanitarios, la letra b) tiene por finalidad sancionar la repercusión que genera la falta de servicio o su afectación en la "generalidad de la población". En el caso concreto, la sanción de la letra a) se encuentra motivada en las deficiencias en la continuidad y obligatoriedad del servicio de distribución de agua potable (obligación esencial que pesa sobre el concesionario servicios sanitarios y en quien el Estado confía la prestación de un servicio público esencial y monopolístico). En cambio, la sanción de la letra b) tiene su fundamento en la consecuencia que genera en la población el incumplimiento de una obligación esencial de servicio y que el legislador ha tipificado de un modo especial.



CAUSA ROL N° 8484-20 INA

Requirente de inaplicabilidad: Aguas Chañar S.A.

Norma que se solicitó fuera declarada inaplicable por ser contraria a la Constitución: artículo 11, inciso primero, frase “algunas de las siguientes multas”, de la Ley N° 18.902, que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

Normas de la Constitución que el requirente señaló serían vulneradas: artículos 5°, inciso segundo, y 19 N° 3, inciso sexto y octavo.

Fecha ingreso causa: 10 de marzo de 2020.

Sala TC: Segunda. Integración de la señora Presidenta Ministra Brahm y de los señores Ministros García, Letelier, Pozo y Fernández.

Fecha sentencia: 8 de octubre de 2020. **Acoge por 5 a 4.**

Integración Pleno: Presidenta, Ministra señora María Luisa Brahm Barril, y por sus Ministros señores Gonzalo García Pino, Juan José Romero Guzmán, Cristián Letelier Aguilar, Nelson Pozo Silva, José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, y señores Miguel Ángel Fernández González y Rodrigo Pica Flores.

Juicio en que incidía la solicitud de inaplicabilidad: proceso RIT N° C-15588-2016, seguido ante el 8° Juzgado Civil Santiago, en actual conocimiento de la Corte Suprema, bajo el Rol N° 114-2020, correspondiente a un recurso de Casación en la forma y en el fondo.