



2023

# REPÚBLICA DE CHILE

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Sentencia

**Rol N° 13.287-22 INA**

[5 de diciembre de 2023]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DE LAS FRASES QUE INDICA CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 11, INCISO PRIMERO, DE LA LEY N° 18.902, QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS

AGUAS ANDINAS S.A.

EN EL PROCESO ROL C-5832-2021, SOBRE RECLAMO JUDICIAL DE MULTA, SEGUIDO ANTE EL DECIMOQUINTO JUZGADO DE LETRAS EN LO CIVIL DE SANTIAGO

#### VISTOS:

#### Introducción y preceptiva legal impugnada

A fojas 1, con fecha 23 de mayo de 2022, Aguas Andinas S.A., deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de las frases que indica contenidas en el artículo 11, inciso primero, de la Ley N° 18.902, que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios, en adelante también SISS, en el proceso Rol C-5832-2021, sobre reclamo judicial de multa, seguido ante el Decimoquinto Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago.

La preceptiva legal dispone (lo impugnado en negrita):

Artículo 11, inciso primero, Ley N° 18.902.- *“Los prestadores de servicios sanitarios que incurrieren en alguna infracción a las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con los servicios sanitarios, o en incumplimiento de las instrucciones, órdenes y resoluciones que dicte la Superintendencia, podrán ser objeto de la aplicación por ésta, sin perjuicio de las establecidas específicamente en esta ley o en otros cuerpos legales o reglamentarios, de **algunas de las siguientes multas a beneficio fiscal en los siguientes casos:***

***a) De una a cincuenta unidades tributarias anuales, tratándose de infracciones que importen deficiencias en la calidad, continuidad u obligatoriedad de los servicios, cobros indebidos, trato económico discriminatorio a los usuarios, deficiencias en la atención de los reclamos de los***



*usuarios, daño a las redes u obras generales de los servicios, o incumplimiento de la obligación de entregar información requerida por la Superintendencia en conformidad a la ley.”.*

### **Antecedentes de la gestión pendiente y conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal**

Indica la requirente que la preceptiva legal impugnada, contenida en el inciso primero del artículo 11 de la Ley N° 18.902 determina que los prestadores de servicios sanitarios podrán ser objeto de la aplicación por parte de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) “*de algunas de las siguientes multas*”: “*a) De una a cincuenta unidades tributarias anuales, tratándose de infracciones que importen deficiencias en la calidad, continuidad u obligatoriedad de los servicios [...]*”, permitiendo así esta preceptiva legal cuestionada -en su aplicación al caso concreto- la imposición conjunta de sanciones a un mismo sujeto, por un mismo hecho y bajo el mismo fundamento, todo en contravención a principios, derechos y garantías constitucionales.

Lo anterior, atendido que la actora sostiene que ya ha sido sancionada según consta en avenimiento alcanzado entre el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile (Conadecus) y Aguas Andinas, aprobado judicialmente por resolución afirme del 4° Juzgado Civil de Santiago, en el cual se estableció una multa a beneficio fiscal ascendente a 300 UTM respecto de la misma requirente, por concepto de deficiencias en la calidad y continuidad del servicio y no realización de medidas preventivas para evitar la interrupción del servicio de agua potable, con ocasión del evento de suspensión del servicio de agua potable en diversas comunas de la Región Metropolitana, ocurrido en abril de 2017.

Luego, indica la actora el precepto legal impugnado es aplicable en forma decisiva a la gestión judicial que invoca a efectos de la inaplicabilidad impetrada y que consiste en la causa sobre reclamación judicial de multa administrativa, caratulada “*Aguas Andinas con Superintendencia de Servicios Sanitarios*”, que se encuentra pendiente en tramitación ante el 15° Juzgado Civil de Santiago, bajo el Rol C-5832-2021, y dicha aplicación produce como resultado infracciones a distintas normas constitucionales.

Así, explica la requirente que conforme a la normativa legal impugnada la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) se encuentra facultada para aplicar multas en forma conjunta permitiendo la punición múltiple de un mismo hecho, aunque éste ya hubiere sido sancionado por aplicación de otros cuerpos legales, tal como ocurre en la especie, en relación con la Ley N° 19.496 que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores.

Luego, el ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de la SISS, que a su juicio, sería abusivo en el caso concreto (Cfr. fojas 4), fue posible por haberlo permitido la norma y la unidad de lenguaje que se impugna, al entregarle a la Administración del Estado la facultad de sancionar un mismo y único hecho, en más de una oportunidad, sin considerar la imposición previa de otras sanciones en relación al mismo, lo que afectaría derechos constitucionales y vulneraría el principio del non bis in ídem.

Como antecedentes y en cuanto a la gestión judicial en que incide la acción de inaplicabilidad de fojas 1, consigna la parte requirente Aguas Andinas S.A. que



interpuso, con fecha 7 de julio de 2021, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley N° 18.902, reclamación judicial ante el Decimoquinto Juzgado Civil de Santiago en contra de diversas resoluciones que individualiza (Cfr. fojas 9) por las cuales la Superintendencia de Servicios Sanitarios, con motivo de eventos de suspensión del suministro de agua potable en diversas comunas de la Región Metropolitana, acontecidos los días 26 y 28 de febrero y el 21 de abril del año 2017, le impuso tres sanciones de multa, cuyo monto total asciende a 370 UTA, por la aplicación de lo dispuesto en los literales a), c) y d) del inciso primero del mismo artículo 11 de la Ley N° 18.902.

Precisa en esta parte la requirente que lo que se impugna en este requerimiento es el precepto que se contiene en el literal a) del mencionado artículo 11, por cuya aplicación se le sancionó con una multa de 40 UTA.

Así, afirma la parte requirente, esta última multa que la SISS impuso a Aguas Andinas, aplicando el literal a) del inciso primero del artículo 11 de la ley N°18.902, se refiere a los mismos hechos que ya habían sido sancionados previamente en un procedimiento para la protección del interés colectivo de los consumidores incoado por el SERNAC con una multa a beneficio fiscal de 300 UTM, como consecuencia de los eventos de suspensión del suministro de agua potable ocurridos en comunas de la Región Metropolitana en los días aludidos del año 2017 hechos que, además, derivaron de eventos climatológicos extremos que aumentaron los cauces, sedimentos y niveles de turbiedad en las cuencas hidrográficas de la región.

Añade Aguas Andinas que, en sede infraccional, ya pagó la multa referida, siendo este el monto máximo establecido por la de Protección de los Derechos de los Consumidores para la conducta sancionada.

Así, en el caso concreto, la SISS ha sancionado a la requirente aplicando, precisamente, el precepto impugnado que faculta a la Administración para sancionar nuevamente por un mismo hecho y bajo los mismos fundamentos por los que ya fuera sancionada Aguas Andinas en el procedimiento iniciado por el SERNAC en su contra, y concluido por avenimiento aprobado judicialmente.

Se agrega que, en el caso que ahora se invoca como gestión judicial pendiente, la aplicación del precepto impugnado constituye una circunstancia cierta e ineludible, puesto que la reclamación jurisdiccional pendiente incide en la sanción ya impuesta por la SISS y cuestiona la aplicación que ese organismo ha hecho de las normas del artículo 11 de la ley N° 18.902 en su expediente administrativo N° 4204-2019, incluyendo la hipótesis descrita en su inciso primero, que se impugna en este requerimiento.

La gestión pendiente se encuentra actualmente en etapa probatoria.

En relación con lo expuesto, y entrando al conflicto constitucional que se somete a conocimiento y resolución por este Tribunal Constitucional, afirma la parte requirente que de aplicarse la preceptiva legal impugnada, en el caso concreto, se vulnera abiertamente el principio de non bis in ídem y el principio de Servicialidad, en relación con el deber de coordinación de los órganos del Estado, transgrediéndose en la especie el contenido de las garantías y derechos fundamentales consagrados en los artículos 6°, 7° y 19 N°s 2°, 3° y 26° de la Constitución Política de la República (fojas 22). Asimismo, a lo largo del libelo se denuncian como vulnerados los artículos 1°, inciso cuarto, y 5°, inciso segundo, de la Constitución, en relación con los artículos



14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Así, en primer término, se alude a la aplicación del principio de non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador, consignando que este Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al igual que la Corte Suprema y la Contraloría General de la República, han afirmado consistentemente la existencia del ius puniendi estatal matizado en materia administrativa sancionadora, siendo así los principios, límites y garantías propios del Derecho Penal aplicables a la potestad sancionatoria administrativa, pero matizados en consideración a las particularidades de la contravención administrativa.

De esta forma, el principio non bis in ídem que, en su definición más clásica, corresponde a la prohibición de que alguien pueda ser juzgado o condenado dos veces por un mismo hecho, es reconocido por la doctrina y la jurisprudencia nacional como un pilar del derecho administrativo sancionador; principio que a su vez tradicionalmente tiene dos vertientes: Una de carácter material o sustantiva, conforme a la cual se impide imponer a un sujeto un doble castigo por un mismo hecho y fundamentos (proscripción de punición múltiple) y, otra, de orden procesal, a través de la cual se prohíbe someter a más de un proceso a un mismo sujeto por los mismos hechos y fundamentos, tras una decisión judicial firme, sea o no condenatoria, siendo el efecto negativo de la cosa juzgada (prohibición de juzgamiento múltiple).

A fojas 26, se afirma que “respecto al fundamento constitucional del non bis in ídem, si bien el texto de la Constitución (CPR) no lo consagra explícitamente, la jurisprudencia constitucional ha considerado que dicho principio deriva de la dignidad personal y el respeto que emana de la naturaleza humana. A partir de esta noción, se entiende que el principio de non bis in ídem se encuentra implícito en diversas disposiciones de la CPR que consagran principios relacionados al debido proceso y la proporcionalidad”.

Añade que este Tribunal ha identificado una serie de disposiciones y principios de la Constitución que prohíben la doble punición y el juzgamiento múltiple, reconociendo la vinculación directa entre el principio de non bis in ídem y el contenido de:

- i) La garantía a un racional y justo procedimiento, consagrado en el inciso sexto del artículo 19° N°3 de la Carta;
- ii) El principio de proporcionalidad consagrado, principalmente, en los artículos 6°, 7°, 19 N°2, 19 N°3 y 19 N°26 de la Constitución, y
- iii) El respeto a los derechos fundamentales consagrados en el artículo 5°, inciso segundo, en relación al 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.

En el caso concreto, afirma la parte requirente, se amaga el principio de non bis in ídem; la interdicción del juzgamiento múltiple y de la doble punición, infringiendo la preceptiva legal cuestionada en su aplicación, los artículos 19 N°2, 19 N°3 y 19 N°26 de la Constitución.



Al efecto, añade que en la especie se verifica la triple identidad de sujeto, de hechos y de fundamentos respecto de la multa impuesta a Aguas Andinas en base al impugnado literal a) del inciso primero del artículo 11 de la Ley N° 18.902.

Precisa, además la actora, que la multa impuesta por la SISS en virtud del precepto impugnado y aquella multa contemplada en el avenimiento alcanzado con el SERNAC y Conadecus aprobado en sede judicial, no solo tienen el mismo sujeto y conducta infraccional, sino que también comparten el mismo fundamento punitivo, motivando el reproche de cada sanción en el mismo incumplimiento de la obligación de garantizar la calidad y continuidad en la prestación del servicio, y la no realización de medidas preventivas para evitar la interrupción del suministro.

Por otra parte, a fojas 34 y siguientes, la requirente desarrolla la vulneración de los artículos 6°, 7° y 19 N°s 2, 3 y 26 de la Constitución, que consagran el principio de proporcionalidad, manifestando que la aplicación en la gestión pendiente del precepto impugnado en el presente requerimiento, tendrá como consecuencia la vulneración de este principio de proporcionalidad, puesto que se impondría una sanción del todo innecesaria, por la misma conducta por la que Aguas Andinas ya efectuó el pago de una multa a beneficio fiscal de 300 UTM; sancionando nuevamente y excesivamente la conducta, apartándose así la aplicación de la norma de los criterios de razonabilidad y justicia constitucionalmente garantizados.

Añade la actora la conculcación del principio de Servicialidad del Estado, consagrado en el inciso cuarto del artículo 1° de la Constitución, que vincula a su vez con la garantía a un racional y justo procedimiento, y el principio de coordinación.

Expresa que la distribución de las competencias públicas, en virtud del principio de servicialidad, debe siempre promover un actuar eficiente, eficaz y oportuno de los organismos públicos, a fin de dar adecuada satisfacción a las necesidades públicas; agregando que la eficacia, eficiencia y oportunidad que en virtud del principio de servicialidad exige de la acción del Estado, requiere de la necesaria coordinación de sus diferentes organismos, en respeto de las Bases de la Institucionalidad consagradas en la Constitución Política de la República; exigencia de coordinación que también es aplicable al legislador.

A fojas 39 se concluye que “al existir dos órganos de la Administración del Estado habilitados para promover pretensiones sancionatorias simultáneas en contra de un mismo sujeto, tiene lugar una superposición e interferencia en el ejercicio de sus potestades que no se conforma con la coordinación y servicialidad que se derivan imperativamente del inciso cuarto del artículo 1° de la CPR, ni con la racionalidad y justicia que debe imperar en todo procedimiento sancionador”.

### **Tramitación y observaciones al requerimiento**

El requerimiento fue acogido a tramitación y declarado admisible por la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, conforme consta en resoluciones que rolan a fojas 330 y 1307 de autos; ordenándose la suspensión del procedimiento en la gestión judicial concernida.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, fueron formuladas observaciones al libelo dentro de plazo legal por la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS).

En su presentación de fojas 1314 y siguientes, la Superintendencia requerida afirma, en primer término, que la parte requirente alega que las tres multas



impuestas por las infracciones motivadas con ocasión del corte del servicio de agua potable que afectó a 27 comunas de la Región Metropolitana de Santiago, los días 20 y 21 de abril del año 2017, y aplicadas por Resolución Exenta SISS N° 709 de 14 de abril de 2021, y que alega Aguas Andinas importaría que se sanciona un mismo y único hecho, en más de una oportunidad, concurriendo la triple identidad de sujeto sancionado, hecho reprochado y causa de imputación. Sin embargo, omite la actora que esta Magistratura Constitucional ya ha declarado que una situación como la de autos no importa vulneración del principio non bis in ídem ni afectación de derechos constitucionales del sancionado. Lo anterior, toda vez que se trata de sanciones administrativas que son independientes, y que tienen una identidad común con ellas, en este constituida por un corte del servicio que afectó a la Región Metropolitana en este caso se citan al efecto las STC roles N°s 294/96; 479/2006; 480/2006; 1413/2010; 1518/2010; 2381/2013; 5018/2019, y 6250/2019).

Enseguida, afirma la Superintendencia que no se ha violentado el principio non bis in ídem, en cuya virtud nadie puede ser juzgado ni condenado doblemente por un mismo hecho, toda vez que en la especie puede existir identidad de sujeto y de hechos, pero no hay identidad en la finalidad de la sanción o el bien jurídico protegido. En efecto, las sanciones aplicadas en el caso concreto, esto es, las de las letras a), c) y d) del inciso primero del artículo 11 de la Ley 18.902, representan conductas tipificadas de manera distinta y amparan bienes jurídicos claramente diferenciables.

Así, 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, esto es, se refiere al incumplimiento de la obligación esencial que pesa sobre el concesionario de estos servicios y en quien el Estado confía la prestación de un servicio público esencial y monopólico. En cambio, la sanción de la letra c) tiene su fundamento en el incumplimiento de una obligación esencial de servicio, como lo es seguir estrictamente los requerimientos de la SISS y que el legislador ha tipificado de un modo especial; por su lado, la letra d) que tiene por primordial función proteger la confianza pública.

A continuación, se sostiene que la materia que se discute en este requerimiento es un servicio básico y fundamental y al respecto la Constitución Política de la República, al reconocer la libertad empresarial en el catálogo de derechos, en el numeral 21° del artículo 19, parte de la base que todas las actividades económicas requieren ser objeto de regulaciones específicas, al señalar que esta libertad se ejerce dando cumplimiento a las normas legales que la regulan. Tales ordenamientos sectoriales – como en el caso de autos Ley N° 18.902- lo que hacen es en esencia establecer los requisitos de seguridad, sanidad, garantías para los usuarios del servicio y condiciones mínimas de desarrollo de la actividad, y en algunos sectores de la economía ello implicará regulaciones más intensas por referirse a servicios de utilidad y relevancia pública, como son los servicios sanitarios, agua potable y alcantarillado; todo lo cual legalmente se acompaña de las potestades fiscalizadoras y sancionadoras de la Superintendencia como órgano administrativo encargado del resguardo del interés público involucrado en la actividad que desempeña la requirente Aguas Andinas S.A.

En fin, manifiesta la SISS que, en todo caso, el control de juridicidad de las multas aplicadas, debe efectuarlo el tribunal de fondo, conforme a la competencia que precisamente le entrega para ello el artículo 13 de la Ley N° 18.902, puesto que nos encontramos frente a un asunto de mera legalidad, y no un conflicto de carácter constitucional.

En efecto, a través de la acción de inaplicabilidad de autos, la requirente pretende 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, reclamando en definitiva por su



discrepancia con lo resuelto por la Superintendencia de Servicios Sanitarios, lo que constituye una alegación de mera legalidad vinculada con la aplicación que le ha dado la autoridad administrativa a determinada norma legal, y que debe ser resuelta por la judicatura que conoce del fondo del asunto.

Concluye la requerida que siendo premisas de hechos distintos, en ámbitos diferenciados temporalmente en cuanto a la comisión de las infracciones, y que afectan bienes jurídicos diversos, es evidente que en la especie no existe infracción al principio non bis in ídem ni a disposición constitucional alguna de las invocadas, por todo lo cual solicita el rechazo del libelo de fojas 1.

### **Vista de la causa y acuerdo**

Traídos los autos en relación (a fojas 1510), en audiencia de Pleno de 29 de diciembre de 2022, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el señor Relator.

Con fecha 12 de enero de 2023 quedó adoptado el acuerdo y la causa en estado de sentencia.

### **Y CONSIDERANDO:**

#### **I.- EL PRECEPTO IMPUGNADO Y EL CONFLICTO CONSTITUCIONAL**

##### **PRECEPTO IMPUGNADO**

**PRIMERO.** En este proceso constitucional, se pretende la inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 11, inciso primero, Ley N° 18.902, que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios;

**SEGUNDO.** El tenor del precepto impugnado es el siguiente:

*Los prestadores de servicios sanitarios que incurrieren en alguna infracción a las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con los servicios sanitarios, o en incumplimiento de las instrucciones, órdenes y resoluciones que dicte la Superintendencia, podrán ser objeto de la aplicación por ésta, sin perjuicio de las establecidas específicamente en esta ley o en otros cuerpos legales o reglamentarios, de **algunas de las siguientes multas a beneficio fiscal en los siguientes casos:***

**a) De una a cincuenta unidades tributarias anuales, tratándose de infracciones que importen deficiencias en la calidad, continuidad u obligatoriedad de los servicios, cobros indebidos, trato económico discriminatorio a los usuarios, deficiencias en la atención de los reclamos de los usuarios, daño a las redes u obras generales de los servicios, o incumplimiento de la obligación de entregar información requerida por la Superintendencia en conformidad a la ley.”;**

La norma en cuestión se ubica en el TÍTULO III del mentado cuerpo legal, sobre “Procedimiento y Sanciones”. Es decir, indiscutiblemente, se trata de una



norma vinculada a la imposición de sanciones en el contexto de la Ley N° 18.902, por parte de la Superintendencia de Servicios Sanitarios;

### CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO

**TERCERO.** En cuanto al conflicto constitucional planteado en autos, el requirente sostiene, en primer lugar, que la aplicación del precepto legal impugnado, en tanto se sanciona a la requirente con multa de 40 UTA (art. 11, letra a) permite la imposición conjunta de sanciones al mismo sujeto, por un mismo hecho y bajo el mismo fundamento, infringiendo el principio de *non bis in ídem* (art. 19 N°s 2, 3 y 26, de la Constitución). Ello, considerando que Aguas Andinas ya habría sido sancionada con multa de 300 UTM, en procedimiento para la protección del interés colectivo de los consumidores incoado por el SERNAC ante la suspensión del servicio de agua potable del 21 de abril de 2017, por infracción del art. 3° inciso primero, literales b) y e), y arts. 12, 23 y 25 de la Ley 19.496; procedimiento que terminó por avenimiento, aprobado el 28 de diciembre de 2020 por el 4° Juzgado Civil de Santiago, Rol C-21203-2017.

Afirma que, en el caso planteado, se configuraría la triple identidad exigida por el principio en cuestión. (i) Habría identidad de sujeto: mismo sujeto pasivo objeto de las sanciones. (ii) Identidad de hecho: el incumplimiento de la obligación de Aguas Andinas de garantizar la calidad y continuidad en la prestación del servicio y la no realización de medidas preventivas para evitar la interrupción del servicio, en su respuesta operacional y comunicacional en el evento de abril de 2017. (iii) Identidad de fundamento: el reproche de la sanción impuesta por la SISS y aquella contemplada en el avenimiento, obedecerían al incumplimiento de la misma obligación de garantizar la calidad y continuidad en la prestación del servicio y la no realización de medidas preventivas para evitar la interrupción del suministro.

Asimismo, postula que la infracción al *non bis in ídem*, vulneraría la garantía de un racional y justo procedimiento (art. 19 N° 3, inciso sexto, de la Constitución), y el principio de proporcionalidad (arts. 6°, 7°, 19 N°s 2, 3 y 26, de la Constitución), puesto que no resultaría justo ni racional la punición múltiple que permitirían las normas impugnadas, ni resultaría proporcionado sancionar dos veces una misma infracción. Así también se infringiría el artículo 5° inciso segundo, de la Carta, con relación al art. 14 N° 7 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el art. 8° N° 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por último, afirma que se vulneraría el principio de servicialidad del Estado, en relación con la garantía a un racional y justo procedimiento y el principio de coordinación, al existir dos órganos de la Administración del Estado habilitados para promover pretensiones sancionatorias simultáneas en contra de un mismo sujeto. Ello daría lugar a una superposición e interferencia en el ejercicio de sus potestades que no se conformaría con la coordinación y servicialidad (art. 1°, inciso cuarto, de la Constitución), ni con la racionalidad y justicia que debe imperar en todo procedimiento sancionador;

## II.- LA GESTIÓN PENDIENTE





**CUARTO.** Respecto de la gestión pendiente que sirve de base a este proceso de inaplicabilidad, como hechos centrales de aquella, se tienen presentes los siguientes:

1) Con fecha 14.04.2021, se emitió Resolución Exenta N° 709, de 14 de abril de 2021 -rectificada de oficio por R.E. N° 972, y confirmada por R.E. N° 1266-, en expediente administrativo N° 4204-2019, a través de la cual la Superintendencia de Servicios Sanitarios sancionó a la requirente, Aguas Andinas S.A., con una multa de 370 UTA, según el siguiente desglose:

a. Multa de 80 UTA, en virtud de lo dispuesto en la letra c) del artículo 11 inciso primero de la Ley N° 18.902, por falta de operación a máxima capacidad en diversas obras de seguridad consideradas en el Plan de Desarrollo para hacer frente a eventos de turbiedad.

b. Multa de 40 UTA, en virtud de lo dispuesto en la letra a) del artículo 11 inciso primero de la Ley N° 18.902, por incumplir con obligación de garantizar calidad y continuidad de los servicios, establecidas en el artículo 35 del DFL MOP 382/88, al no ejecutar medidas preventivas y de mantención adecuadas para la conducción de agua cruda.

c. Multa de 250 UTA, en virtud de lo dispuesto en la letra d) del artículo 11 inciso primero de la Ley N° 18.902, al haber constatado la entrega de información manifiestamente errónea.

Los hechos sancionados se enmarcan en el evento de suspensión de suministro de agua potable ocurridos en comunas de la Región Metropolitana, el día 21 de abril de 2017.

2) Con fecha 07.07.2021, la requirente, respecto de la resolución sancionatoria, interpuso recurso de reclamación judicial, la que se tramita ante el 15° Juzgado Civil de Santiago, bajo el Rol C-5832-2021, la que se encuentra en actual etapa probatoria.

En su reclamación, solicitó al juez del fondo se dejara sin efecto o, en subsidio, que se rebajara de forma proporcional y sustancial el monto de las multas impuestas.

3) El requerimiento de inaplicabilidad fue admitido a tramitación el día 27.05.2022, suspendiéndose, en dicha oportunidad, la tramitación del proceso civil que sirve de gestión pendiente a estos autos constitucionales. Con fecha 28.06.2022, se declaró admisible el requerimiento;

### **III.- NON BIS IN ÍDEM Y SU APLICACIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

**QUINTO.** La parte requirente alega que la aplicación del precepto impugnado infringe el principio de que nadie debe ser perseguido o castigado dos veces por un mismo hecho (“ne bis in ídem”) y, por consiguiente, la racionalidad y justicia



procedimental garantizada en el artículo 19, N° 3°, inciso sexto, de la Constitución Política de la República.

Es por ello que trataremos, en primer lugar, sobre lo resuelto, por nuestra Magistratura, a propósito del referido principio, en términos generales, para luego referirnos al supuesto en que, frente a los mismos hechos, se puede producir la aplicación de más de una sanción, por distintos títulos de imputación, específicamente, en el contexto de la Ley N° 18.902 en relación con la Ley N° 19.496, sobre protección a los derechos del consumidor.

De acuerdo a lo planteado por la recurrente podemos señalar, como primera precisión, que el caso en comento es diverso a otros en que ha sido impugnado el mismo artículo 11 de la Ley N° 18.902, como en la causa Rol 12823-2022, ya que en ella la pretensión estaba fundada en las sanciones que de forma conjunta se podrán imponer “algunas de las siguientes multas” todas ellas normadas en el mismo precepto (artículo 11) mientras que, en el presente caso, se trata de la posibilidad de que la norma infraccional que autoriza a la Superintendencia de Servicios Sanitarios para sancionar sea aplicada y que, en otro ámbito regulatorio, se haya llegado a un avenimiento en relación a una demanda, sustanciada por infracción al art. 3° inciso primero, literales b) y e), y arts. 12, 23 y 25 de la Ley N° 19.496 ante el 4° Juzgado Civil de Santiago, Rol C-21203-2017.

Conforme a ello la alegación de non bis in ídem debe ser analizada en relación con los ámbitos de regulación y competencias que protegen bienes jurídicos determinados y cuyas competencias, desde la perspectiva del derecho público, están entregadas a órganos diversos.

#### APROXIMACIÓN GENERAL AL PRINCIPIO DE NE BIS IN ÍDEM

**SEXTO.** La doctrina, de modo consistente, considera la prohibición del bis in ídem, como un principio general y básico del derecho administrativo sancionador, el que debe, sin embargo, ser aplicado tomando en consideración la naturaleza de la función administrativa y de las competencias asignadas a los órganos que la ejercen. La función administrativa señala Rolando PANTOJA BAUZÁ, es substancial y esta “/.../radicada en el correspondiente complejo orgánico, cuya característica finalista de bien común se expresa en la búsqueda de un desarrollo sustentable, y cuyo medio instrumental es la fijación de una política nacional, en cuanto esfuerzos de la nación ciudadana tras visiones compartidas de país” (“El Derecho Administrativo, clasicismo y modernidad”, Editorial Jurídica de Chile, 1994, pág. 188). Conforme a ello y como claramente se denota la función administrativa dista mucho de tener un carácter jurisdiccional, función que se ejerce por los tribunales de justicia y no por los órganos administrativos y, es por ello, por lo que las sanciones y el acto administrativo que las dispone son impugnables en sede judicial, ya que es en esta última en la cual se puede generarse la cosa juzgada respecto a un litigio entre partes.

En términos más precisos se ha señalado que las funciones de la Administración en la protección del bien común y del interés general y que se expresan en sus facultades normativas sectoriales y en el control de su cumplimiento por parte de entes privados, especialmente de aquellos que prestan servicios básicos



como es el caso de la requirente de autos “/.../ ha demandado una intervención decidida del Estado mediante una acción oportuna y eficaz, la que muchas veces no se encuentra en la naturaleza, dinámica y ritualidad propios de los procesos judiciales y que exige, por lo tanto, asumir tal función a través de sus órganos administrativos, dejando para una segunda fase el control jurisdiccional”(Cordero, Eduardo y Aldunate Eduardo, “Las bases constitucionales de la potestad sancionadora de la Administración”, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso N°XXXIX, 2012, págs.354-355). A lo anterior se agrega lo que ya destacaba Alejandro NIETO GARCÍA, en cuanto a que a las funciones tradicionales de la Administración pública que, por cierto, han ido evolucionando en cada época histórica, se agrega ahora la de proteger a las personas en relación a los perjuicios que grupos empresariales “mucho más poderosos que las propias administraciones”( “Recensión al libro de Esteve Pardo: Autorregulación, génesis y efectos”, Revista de Administración Pública N° 160, 2003, pág. 429) puedan causarles y de allí la necesidad de fortalecimiento de la regulación y control sobre esas actividades, especialmente, cuando versan sobre la satisfacción de necesidades básicas de las personas.

Es así como, por su naturaleza administrativa, las sanciones dispuestas por los órganos públicos administrativos, deberían regirse por una ley que regule específicamente el procedimiento administrativo sancionador, y que se aplique supletoriamente a las leyes especiales existentes para procedimientos en específico y, de ser así, probablemente no tendríamos la discusión sobre ne bis in ídem puesto que su procedencia e hipótesis de verificación estarían expresamente normadas.

Pero dado que no poseemos dicha normativa que regule el procedimiento administrativo sancionador en general y aun cuando existen numerosas leyes especiales en la materia, se ha derivado en que, en lugar de construirse las garantías y principios de esos procedimientos desde el derecho administrativo y su regulación, se pretenda aplicar las garantías del derecho penal, lo que no resulta adecuado por los objetivos que persiguen estos diferentes ordenes normativos y, es así, como otros ordenamientos claramente establecen garantías diversas en cada uno de estos ámbitos y en el caso del ne bis in ídem se reconocen las relaciones especiales de sujeción, entre otros muchos otros elementos relacionados directamente con el ámbito del derecho administrativo y con el ejercicio de las potestades públicas por parte de los órganos administrativos.

En este sentido, cabe tener en consideración que el derecho administrativo sancionador es autónomo respecto del derecho penal y que la aplicación de ciertos principios o garantías regulados en el ámbito penal al infraccional administrativo, que se ha reconocido tanto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional “con matices”, como en la jurisprudencia de la Corte Suprema de larga data, se debe a la falta de regulación que existía de los procedimientos administrativos, la cual fue superada de forma parcial con la dictación de la Ley N° 19.880, que establece algunos principios que se pueden considerar integrantes del justo y racional procedimiento, pero que parecen ser insuficientes y, por ello, requieren de una regulación general a través de una ley de bases del procedimiento administrativo sancionador, que pueda ser aplicado de forma supletoria en relación a las regulaciones especiales y que desarrolle las garantías correspondientes, que estén conformes con la Constitución y con los Tratados que sean aplicables.



Asimismo, aunque el derecho penal y el derecho administrativo sancionador fueran expresión del ius puniendi estatal, eso no conlleva que su régimen jurídico tenga que ser idéntico, pues esa definición le corresponde al legislador y no es de carácter ontológico, a lo que se agrega que los delitos no son equivalentes a las infracciones administrativas puesto que tienen no solo distinto origen regulador, sino diversos aspectos diferenciadores, entre ellos su finalidad. Es así como manifiesta Cristian ROMÁN CORDERO “El derecho Administrativo Sancionador, como todo Derecho elaborado en torno al instituto de la responsabilidad, tiene por finalidad central no castigar infracciones sino, muy por el contrario, prevenir la ocurrencia de éstas. Esta llamada prevención general se consigue sólo cuando los principios de este Derecho están claramente delineados, ya que la indeterminación de éstos permite no sólo los temidos excesos por parte de la Administración sino que también a los infractores liberar fácilmente su responsabilidad infraccional, lo que finalmente, desincentiva su cumplimiento, por éstos, de sus deberes administrativos”. (“Derecho administrativo sancionador: ¿ser o no ser? He ahí el dilema” en “Derecho Administrativo. 120 años de cátedra”, obra en colaboración, Editorial Jurídica de Chile, 2008, pág.116).

En definitiva lo que caracteriza a estas sanciones es no sólo su finalidad diversa sino también que se imponen en sede administrativa, en virtud de un procedimiento administrativo y que luego son recurribles en sede jurisdiccional, puesto que desde hace bastante tiempo se han modificado aquellas leyes que establecían sanciones administrativas respecto de las cuales no “procedía recurso alguno” por afectar el principio de justiciabilidad. Y es así como, una vez finalizada la etapa administrativa, se puede originar la jurisdiccional por el ejercicio de los reclamos o recursos que contempla el ordenamiento jurídico que, además, de las acciones contencioso administrativas especiales dispuestas para impugnar determinadas actuaciones administrativas, permite recurrir al tribunal correspondiente aun a falta de ellas mediante la interposición ya sea de la nulidad de derecho público o recurso de nulidad (exceso de poder) o de la acción de protección, de ser ella procedente. Mientras que la sanción penal se impone en sede judicial y puede implicar la pena privativa de libertad y de allí que sea un sistema con garantías relevantes por las consecuencias para la persona en cuanto restringe su libertad, mientras que en el ámbito administrativo las sanciones son de índole económico y en miras a la protección del interés público.

Nuestro Tribunal se ha pronunciado recientemente con relación a la autonomía del derecho administrativo sancionador en sentencia Rol 13.405-2022, señalándose: “OCTAVO: Que, por lo tanto, el Derecho administrativo sancionatorio tiene autonomía disciplinar respecto del Derecho penal. El denominador común de ambos tipos de sanciones, que es tener al Estado como órgano que las ordena, resulta distorsivo para la correcta comprensión y funcionamiento de áreas que tienen fundamentos y propósitos diversos y distinguibles. “Los esfuerzos por buscar una suerte de ontología de las sanciones administrativas y penales han sido consistentemente infructuosos. Y ello porque existen diversos ejemplos de bienes jurídicos protegidos por un determinado mecanismo sancionatorio cuando perfectamente podría haberse protegido también por el otro. O ejemplos donde un mismo bien jurídico (salud) se protege por vías distintas, como cuando se sancionan las lesiones o se ordena la clausura de un restaurante insalubre. O, en fin, ejemplos donde se ha transitado pacíficamente desde una forma de sanción a otra” (Letelier, Raúl, Garantías penales y sanciones administrativas, Política criminal, Vol. 12, N°24, diciembre 2017 p.635).



En efecto, las garantías penales han surgido y se han desarrollado en torno a la pena de privación de libertad, la cual no está disponible para la administración. En consecuencia “si hay algo que caracteriza la potestad administrativa sancionatoria es que ella se alinea con la faz preventiva y disuasoria de los fines de toda sanción. Su objetivo en caso alguno es generar un castigo al infractor como forma de retribución de su pecado, sino simplemente hacer coercible, aplicable, ejecutable un estándar de comportamiento administrativo aportando razones para la acción futura de aquellos a quienes afectan los deberes de ese estándar. Tal como indica Parejo —si la pena tiene condición retributiva (quia peccatum), la sanción impuesta en el ámbito doméstico (administrativo) tiene naturaleza distinta en la medida en que sólo persigue la simple corrección de las conductas (ne peccetur)’; en la misma línea, entiende a la sanción administrativa ‘como una técnica más al servicio de la efectividad de las políticas públicas formalizadas en los programas legales a ejecutar por la Administración’. ‘El Derecho administrativo sancionador —dice Silva Sánchez— es el refuerzo de la ordinaria gestión de la Administración” (Letelier, Raúl, Garantías penales y sanciones administrativas, Política criminal, Vol. 12, N°24, p.635)”.

**SÉPTIMO.** Es así como, respecto del principio en comento, resulta ilustrativo lo señalado por el Tribunal Constitucional de España, en orden a que “en el ámbito constitucional cuya determinación nos incumbe, a la hora de tutelar adecuada y eficazmente el derecho fundamental a no ser doblemente castigado (*ne bis in ídem*) que ostentan los ciudadanos y garantiza el art. 25.1 C.E., la dimensión procesal antes referida no puede ser interpretada en oposición a la material, en tanto que esta última atiende no al plano formal, y en definitiva instrumental, del orden de ejercicio o actuación de una u otra potestad punitiva, sino al sustantivo que impide que el sujeto afectado reciba una doble sanción por unos mismos hechos, cuando existe idéntico fundamento para el reproche penal y el administrativo, y no media una relación de sujeción especial del ciudadano con la Administración. Hemos de concluir, por lo expuesto, **que irrogada una sanción, sea ésta de índole penal o administrativa, no cabe, sin vulnerar el mencionado derecho fundamental, superponer o adicionar otra distinta, siempre que concurren las tan repetidas identidades de sujeto, hechos y fundamento. Es este núcleo esencial el que ha de ser respetado en el ámbito de la potestad punitiva genéricamente considerada, para evitar que una única conducta infractora reciba un doble reproche afflictivo**” (Sentencia 177/1999, Motivo 4).

**OCTAVO.** Por su parte, nuestra Magistratura ha tenido oportunidad de pronunciarse en relación con este principio. Señalando que (STC Rol N° 2045, c. 4°), “(...) es una base esencial de todo ordenamiento penal democrático el principio de que **por un mismo hecho delictivo** el responsable no puede sufrir más de una pena o ser objeto de más de una persecución criminal, conocido como el “**non bis in ídem**”. Esta interdicción del juzgamiento y la sanción múltiples se sustenta, respectivamente, en la aplicación de principios relativos al debido proceso y la proporcionalidad. 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. Su transgresión constituye, pues, un atropello de las bases de la institucionalidad, así como de las garantías de un procedimiento e investigación racionales y justos, consagradas en el capítulo sobre igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos. Como se ha dicho reiteradamente, tales garantías no se restringen a la observancia de la ritualidad formal de un proceso, sino



que alcanzan a los elementos materiales o sustanciales del trato que surge de la aplicación de la norma procesal, en orden a asegurar la justicia de la decisión jurisdiccional. En ese sentido, el procedimiento que permite juzgar y sancionar más de una vez por el mismo hecho desafía toda noción de justicia”;

**NOVENO.** En concordancia con lo anterior, esta Magistratura (STC Rol N° 6528, c. 9°) “[...] ha señalado reiteradamente que uno de los principios básicos de un procedimiento racional y justo lo constituye el “*ne bis in ídem*”, en cuanto prohíbe aplicar a un mismo sujeto una doble sanción por los mismos hechos, y que aunque la Constitución no consagre este principio en términos explícitos, se entiende que forma parte del debido proceso consagrado en el inciso sexto, del numeral 3 del art. 19 constitucional, en que se impone al legislador la obligación de establecer procedimientos racionales y justos”.

En este sentido, Eduardo CORDERO QUINZACARA sostiene que “[e]l principio “*non bis in ídem*”, tradicionalmente entendido como la prohibición de que alguien pueda ser condenado dos veces por un mismo hecho, ha sido reconocido por la doctrina y la jurisprudencia nacional como uno de los pilares del Derecho administrativo sancionador. En su origen este principio fue una derivación de la cosa juzgada, ya sea porque lo declarado en una sentencia se tiene como la verdad jurídica (vertiente positiva) y, además, porque resulta imposible volver sobre la misma materia una vez resulta (vertiente negativa). Desde el ámbito procesal adquirió un componente sustantivo que se traduce en la imposibilidad de sancionar dos veces por un mismo hecho” (CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2014). Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XLII. Valparaíso, Chile, 2014, pp. 399 – 439).

Sin embargo cabe tener presente que en nuestro ordenamiento jurídico un mismo hecho puede originar no sólo sanciones diversas provenientes del mismo orden administrativo sino de ámbitos completamente diversos como, por ejemplo, un choque en un auto de propiedad del Fisco podría originar responsabilidad civil, por los daños, responsabilidad en el ámbito disciplinario, por el incumplimiento de las obligaciones funcionarios y responsabilidad penal si es que, además, se configura un delito debidamente tipificado, por lo que la hipótesis de que un mismo hecho genere distintas responsabilidades es plenamente aceptado y no puede ser de otra manera pues esas responsabilidades protegen bienes jurídicos diversos;

**DÉCIMO.** Finalmente, es menester señalar que, conforme lo ha resuelto nuestra Magistratura (STC Rol N° 8484, c. 7°), “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”.

De todo lo señalado cabe concluir que, conforme a la jurisprudencia previa de este Tribunal, nos haremos cargo de la alegación de vulneración del *ne bis in ídem* en el caso concreto, sin perjuicio de la autonomía del derecho administrativo sancionador que ya ha sido referida, para lo cual es relevante dar cuenta de los



fundamentos, fines, objeto o bienes jurídicos protegidos de las normas invocadas, siendo no sólo la impugnada sino también la que sustentaría la infracción alegada.

**APLICACIÓN DE SANCIONES EN EL ÁMBITO DE LA LEY N° 18.902 Y EN EL DE LA LEY 19.496 EN RELACIÓN CON LOS BIENES JURÍDICOS PROTEGIDOS**

**DÉCIMO PRIMERO.** Esta Magistratura ya ha tenido oportunidad de referirse al ámbito de protección regulado por la Ley N° 18.902, señalándose en la sentencia Rol N° 12.823-2022, numeral 32 que “/.../ el agua potable y alcantarillado son indispensables para la vida y la salud de las personas y, en consecuencia, fundamentales para preservar la dignidad de todos los sujetos. En tal sentido, aun cuando el derecho al agua no es reconocido como un derecho humano independiente y expresamente en nuestro Ordenamiento Jurídico, si comprende obligaciones específicas del Estado que garanticen a todas las personas el acceso a una cantidad suficiente de agua potable para el uso personal y doméstico, así como el acceso a servicios de saneamiento adecuados, para lo cual resulta esencial que se asegure un suministro y servicio que satisfaga estándares de calidad y continuidad que serán precisados por la Ley”.

Por su parte y, en igual sentido, se señaló por este Tribunal que “dentro de las dimensiones del uso del agua que son relevantes en este caso, es posible reconocer que, el derecho al agua y alcantarillado, se incluyen de forma implícita en otros derechos y libertades -lo que significa, entre otros, la protección contra cortes arbitrarios o ilegales de los recursos hídricos- y además prestaciones mínimas- que comprendan el acceso a una cantidad mínima de agua potable para mantener la vida y salud de las personas-. Así, el derecho al agua y alcantarillado, al tratarse de derechos de tal amplitud y significancia por sí mismo y con efecto en otros derechos de igual relevancia, resulta imposible admitir que su goce y ejercicio sea interrumpido, salvo por motivos de real fuerza mayor que además la propia ley reconozca como imposibles de resistir o mitigar; de lo que se sigue que el suministro de agua y el acceso a alcantarillado deben ser continuos y suficientes, en los términos indicados precedentemente. De tal forma, si los servicios son prestados por privados, tanto su relación con el Estado como la prestación del servicio mismo deben ser moldeadas y configuradas en términos de acceso a un derecho con los caracteres expuestos, tendiendo a asegurar la continuidad del servicio y los estándares de calidad del mismo”. (Cfr. Considerando 32° de la sentencia Rol N° 8484-2020).

**DÉCIMO SEGUNDO.** Asimismo, en relación con lo regulado por la Ley N° 19.496, sobre protección de los derechos del consumidor, en la sentencia Rol N° 4795-2018, se señaló que esta rama del derecho tiene “un carácter cautelar y protector de los derechos de los consumidores” o que ella “busca evitar y sancionar abusos por parte de los proveedores, en sus relaciones con los consumidores” (Cfr. Considerando Quadragésimo Octavo). Por su parte, en la sentencia Rol N° 980-2008, se reconocía que “/.../ el denominado Derecho de Protección al Consumidor constituye una moderna rama del Derecho Privado, de clara impronta social, cuyo objeto es regular las relaciones jurídicas de consumo, entendidas por tales las que se anudan entre proveedores profesionales de bienes o servicios y los consumidores finales de tales satisfactores. Dicha normativa se funda en la constatación de las desigualdades o asimetrías presentes en la relación de consumo entre una y otra parte, principalmente traducidas en su diferente nivel de información sobre los bienes o servicios a contratar, en su dispar capacidad negocial y en las distintas dificultades



que enfrentan al momento de hacer efectivos sus respectivos derechos. Por ello es que el legislador, en este ámbito de regulación, se ha orientado por un predicamento tuitivo de los intereses de la parte más débil o desfavorecida de la relación jurídica, vale decir, el consumidor, lo que imprime a esta normativa un marcado sello tutelar o protector, y de allí la denominación que ha recibido como disciplina jurídica”. (Cfr. Considerando Noveno).

De lo señalado deriva que los fundamentos normativos de las sanciones reguladas por ambos cuerpos legales son diversas, al igual que lo es su objeto o bien jurídico protegido.

### **LA SENTENCIA ROL 4795-2018 Y SU RELEVANCIA EN EL CASO DE AUTOS**

**DÉCIMO TERCERO.** En este caso, como se ha visto, el reproche central del requirente se construye a partir de la siguiente premisa fáctica: que con ocasión de los eventos de suspensión de suministro de agua potable ocurridos entre los días 26 y 28 de febrero y el 21 de abril de 2017 en diversas comunas de la Región Metropolitana, el SERNAC interpuso el 14 de agosto de 2017 una demanda para la protección del interés colectivo de los consumidores en contra de Aguas Andinas, solicitando la indemnización y reparación de los consumidores afectados, así como la declaración de la responsabilidad infraccional y consiguiente aplicación de multas para la requirente. Ello fue objeto de la causa seguida ante el 4° Juzgado Civil de Santiago, rol C-21.203-2017, caratulada “*Servicio Nacional del Consumidor/Aguas Andinas S.A.*”

Los fundamentos normativos de la demanda se vinculaban con una infracción a los artículos 23 y 25 de la ley de Protección a los derechos de los consumidores.

La requirente da cuenta que “se puso término a este juicio por avenimiento alcanzado entre las partes (SERNAC, Conadecus y Aguas Andinas) de 24 de diciembre de 2020, el cual fue aprobado por resolución de 28 de diciembre de 2020 dictada por el juez del 4° Juzgado Civil de Santiago. En dicho avenimiento se estableció una multa a beneficio fiscal respecto de Aguas Andinas, ascendente a 300 UTM, esto es, el monto máximo establecido por la LPC para la conducta sancionada” (fojas 12-13);

**DÉCIMO CUARTO.** Pues bien, para efectos de la adecuada resolución del presente caso, esta Magistratura no puede preterir el hecho de que, a propósito del proceso en el cual se materializó la primera sanción al requirente, por infracciones a la Ley N° 19.496, aludida en el considerando precedente, le correspondió conocer de un requerimiento de inaplicabilidad presentado por Aguas Andinas S.A. – requirente de autos - respecto de los artículos 23, inciso primero, 25, incisos primero y segundo, y 53 C, letra b), en aquella parte que señala “por cada consumidor afectado”, todos de la Ley N° 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores. Dicho requerimiento dio origen al proceso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad Rol N° 4795, el que fue terminado por sentencia definitiva de 2 de agosto de 2019.

**DÉCIMO QUINTO.** Lo resuelto, en dicha ocasión, resulta pertinente y relevante respecto del conflicto propuesto por la requirente. En efecto, nuestra Magistratura se pronunció, en dicha ocasión y en el preciso contexto de la causa que la requirente ahora utiliza como fundamento para sustentar una infracción al principio del *ne bis*





*in ídem*, sobre la posibilidad de que se instruyan dos procedimientos administrativos sancionadores, por órganos diversos, en distintos sectores, aun fundados en los mismos hechos. En dicha causa también se alegó una infracción al mentado principio, la que fue descartada.

**DÉCIMO SEXTO.** En la STC Rol N° 4795, considerando 45°, nuestra Magistratura señaló que “Lo que la requirente cuestiona aquí es, en definitiva, la posibilidad de que se le imponga una sanción por las infracciones a los artículos 23 y 25 de la Ley N° 19.496 – objeto de la demanda en la gestión pendiente – y una multa al alero de la regulación de carácter sectorial que rige la actividad económica que desarrolla, es decir, el suministro de agua potable. La infracción se produciría, en definitiva, por la “superposición” de dos estatutos sancionatorios aplicables a los prestadores de servicios sanitarios. En términos concretos, pues se encuentran en tramitación dos procedimientos sancionatorios en los que Aguas Andinas podría ser sancionada por un mismo hecho y con un mismo fundamento. Uno ante la justicia ordinaria y, el otro, ante la Superintendencia del ramo”.

**DÉCIMO SÉPTIMO.** Frente a tal reproche, este Tribunal consideró (STC Rol N° 4795, c. 47°) que “para el caso de autos, resulta pertinente tener presente que el *non bis in ídem* es un principio que “no prohíbe que una persona pueda ser castigada doblemente (por) unos mismos hechos si la imposición de una y otra sanción responden a *distinto fundamento*. Así podría decirse que lo proscrito por el principio *non bis in ídem* no es tanto que alguien sea castigado o perseguido doblemente por idénticos hechos, cuanto por idéntico ilícito, entendido como hechos que lesionan o ponen en peligro determinado interés protegido por la norma sancionadora” (Pérez Nieto, Rafael; Baeza Díaz-Portales, Manuel (2008). Principios del Derecho Administrativo Sancionador: Volumen I. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, p. 152)”.

Asentando, luego (STC Rol N° 4795, c. 49°), que “gran parte – sino la totalidad- de las actividades económicas “son objeto de regulaciones especiales. Tales ordenamientos sectoriales lo que hacen es en esencia normar el funcionamiento de la actividad, regular la forma de prestación de los servicios (calidad, continuidad, tarifas si fuera el caso, etc), establecer las atribuciones de la autoridad en su fiscalización y las sanciones por infracción a esa normativa”.

Concluyendo al respecto, en la sentencia Rol N° 4795, c. 51° se señala que “en este caso, cabe consignar que **la posibilidad de que la requirente pueda ser sancionada por el corte del suministro de agua potable, tanto por la Superintendencia de Servicios Sanitarios – de estimarse concurrentes infracciones a preceptos de la Ley N° 18.902 – como por el Tribunal Civil – de estimarse que concurren infracciones a la Ley N° 19.496 – no repugna a la Constitución, pues cada uno de los órganos estatales mencionados actuará en virtud de fundamentos y bienes tutelados que resultan distintos**. En el primer caso, el estatuto orgánico de la superintendencia y el cumplimiento de la regulación de los servicios sanitarios que en el caso cautela el abastecimiento continuo de éstos. En el segundo, por su parte, la defensa de los consumidores, según las disposiciones de la Ley N° 19.496. **No existen, por consiguiente, los mismos fundamentos normativos ni los mismos bienes jurídicos protegidos**, lo que descarta la en definitiva la infracción al principio constitucional en que se funda el reproche de constitucionalidad, motivo suficiente por el cual habrá de ser desestimado”.



#### IV.- SOBRE LOS REPROCHES DE LA REQUIRENTE

##### A. SOBRE LA PRETENDIDA INFRACCIÓN AL PRINCIPIO NON BIS IN ÍDEM

**DÉCIMO OCTAVO.** Como se ha visto, la requirente sostiene que la aplicación del precepto legal impugnado, en tanto se sanciona a la requirente con multa de 40 UTA [art. 11, letra a)], permite la imposición conjunta de sanciones al mismo sujeto, por un mismo hecho y bajo el mismo fundamento, infringiendo el principio de *non bis in ídem* (art. 19 N°s 2, 3 y 26, CPR). Ello, considerando que Aguas Andinas ya habría sido sancionada con multa de 300 UTM, en procedimiento para la protección del interés colectivo de los consumidores incoado por el SERNAC ante la suspensión del servicio de agua potable del 21 de abril de 2017, por infracción del art. 3° inciso primero, literales b) y e), y arts. 12, 23 y 25 de la Ley 19.496; procedimiento que terminó por avenimiento, aprobado el 28 de diciembre de 2020 por el 4° Juzgado Civil de Santiago, Rol C-21.203-2017.

Plantea al efecto que concurriría la triple identidad exigida por el principio en cuestión, tratándose del mismo sujeto pasivo de las sanciones, identidad de hecho (incumplimiento de la obligación de Aguas Andinas de garantizar la calidad y continuidad en la prestación del servicio y la no realización de medidas preventivas para evitar la interrupción del servicio, en su respuesta operacional y comunicacional en el evento de abril de 2017) e identidad de fundamento (mismo incumplimiento de la misma obligación de garantizar la calidad y continuidad en la prestación del servicio, y la no realización de medidas preventivas para evitar la interrupción del suministro).

**DÉCIMO NOVENO.** Como se expuso en el apartado tercero de la presente sentencia, por una parte, la prohibición de *ne bis in ídem* o doble sanción, si es que fuese aplicable en el ámbito del derecho administrativo sancionador, conlleva 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. Por la otra, conforme a lo razonado en la STC Rol N° 4795, se expuso que la mayoría de las actividades económicas son objeto de regulaciones especiales, siendo objeto de dichos ordenamientos sectoriales el normar el funcionamiento de la actividad, regular la forma de prestación de los servicios, en aspectos como calidad, continuidad de la actividad, tarifas de ser el caso, entre otros, y establecer las atribuciones de la autoridad en su fiscalización y las sanciones por infracción a esa normativa, siendo este el caso de la Ley N° 18.092, a la que pertenece el precepto impugnado. Luego, y tal como se asentó en dicha ocasión, la Ley N° 19.496 no tiene por propósito regular las actividades económicas, pues lo que hace es establecer prohibiciones y, de forma más general, un orden público de protección en beneficio de los consumidores, fijar sanciones y establecer el marco de protección. Como se señaló en dicha ocasión, la Ley N° 19.496 “en buenas cuentas, no tiene por finalidad regular actividades económicas sectoriales, sino que lo que persigue es establecer un estatuto protector – de orden público – en beneficio de los consumidores, determinar las infracciones a sus derechos y fijar el marco orgánico de protección.



Aquellos propósitos no son equivalentes a los dispuestos por la ley sectorial que rige la actividad de la requirente [Ley N° 18.902]” (STC Rol N° 4795-2018, c. 51°).

**VIGÉSIMO.** Lo dicho precedentemente es relevante para desestimar el reproche planteado, en tanto permite descartar la concurrencia de la triple identidad exigida por el principio alegado por el requirente, si es que este fuese aplicable a las potestades sancionadoras radicadas en entes administrativos.

En este sentido, la posible aplicación concurrente de dos órdenes normativos que se vinculan con órbitas de responsabilidad y ámbitos infraccionales diferentes, que poseen fundamentos y bienes tutelados diversos descartan la procedencia de la infracción constitucional alegada, como ya se ha referido.

Conforme se razonó en la STC Rol N° 4795-2018, “En el primer caso, el estatuto orgánico de la superintendencia y el cumplimiento de la regulación de los servicios sanitarios que en el caso cautela el abastecimiento continuo de éstos. En el segundo, por su parte, la defensa de los consumidores, según las disposiciones de la Ley N° 19.496. No existen, por consiguiente, los mismos fundamentos normativos ni los mismos bienes jurídicos protegidos, lo que descarta la en definitiva la infracción al principio constitucional en que se funda el reproche de constitucionalidad, motivo suficiente por el cual habrá de ser desestimado;” (STC Rol N° 4795-2018, c. 51°);

#### **B. SOBRE LA PRETENDIDA INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD**

**VIGÉSIMO PRIMERO.** Se invoca, igualmente, la vulneración de los artículos 6°, 7° y 19 N°s 2, 3 y 26 de la Constitución Política de la República, que consagran el principio de proporcionalidad, manifestando que la aplicación en la gestión pendiente del precepto impugnado en el presente requerimiento, tendrá como consecuencia la vulneración de este principio de proporcionalidad, puesto que se impondría una sanción del todo innecesaria, **por la misma conducta por la que Aguas Andinas ya efectuó el pago de una multa a beneficio fiscal de 300 UTM;** sancionando nuevamente y excesivamente la conducta, apartándose así la aplicación de la norma de los criterios de razonabilidad y justicia constitucionalmente garantizados;

**VIGÉSIMO SEGUNDO.** Según se advierte, el reproche en análisis se encuentra vinculado a la alegación que previamente ha sido desestimada, toda vez que la pretendida desproporción emana del hecho de que la requirente ya habría sido sancionada por “lo mismo”.

Como se señaló previamente, no estamos frente a dos sanciones impuestas respecto de lo mismo, sino que cada una de ellas se relaciona con órbitas de responsabilidad y ámbitos infraccionales diferentes, respondiendo la necesidad de sanción, en su caso, a fundamentos y bienes tutelados diferentes. De allí que este reproche, deba ser igualmente desestimado;

**VIGÉSIMO TERCERO.** En todo caso, ha de precisarse, que la proporcionalidad concreta de la sanción que puede imponerse al requirente, por las infracciones que se le imputan en el contexto de la aplicación de la Ley N° 18.902, es una cuestión ajena



a las atribuciones de nuestra Magistratura, correspondiendo, primero, a la autoridad administrativa calibrar la sanción impuesta conforme los criterios dispuestos en los incisos finales del artículo 11 de la Ley N° 18.902, considerando, para fijar la multa concreta en el tramo dispuesto en su literal a) la cantidad de usuarios afectados, la gravedad de la infracción y la reiteración de las infracciones. Luego, corresponde, si el afectado decide reclamar judicialmente, a un órgano jurisdiccional controlar tanto la procedencia de la sanción impuesta – si procede su aplicación – como su monto, siendo materias que corresponden a la gestión pendiente y por ende a la competencia del juez de fondo.

### C. SOBRE LA PRETENDIDA INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIO DE SERVICIALIDAD Y DE COORDINACIÓN

**VIGÉSIMO CUARTO.** Finalmente, la requirente sostiene que se vulneraría el principio de servicialidad del Estado, en relación con la garantía a un racional y justo procedimiento y el principio de coordinación. Ello, dado que al existir dos órganos de la Administración del Estado habilitados para promover pretensiones sancionatorias simultáneas en contra de un mismo sujeto, tendría lugar una superposición e interferencia en el ejercicio de sus potestades que no se conformaría con la coordinación y servicialidad (art. 1°, inciso cuarto, de la Constitución), ni con la racionalidad y justicia que debe imperar en todo procedimiento sancionador;

**VIGÉSIMO QUINTO.** Al respecto, cabe advertir, que esta alegación resulta también dependiente de la primera infracción ya descartada, en orden a que en caso alguno, según se ha expuesto, se trata de la sanción de “lo mismo”, tratándose en realidad de un caso en que los dos procedimientos cuya instrucción reprocha el requirente se vinculan con órbitas de responsabilidad, ámbitos infraccionales diferentes y sedes diversas, respondiendo finalmente la instrucción de tales procedimientos a fines y fundamentos distintos, de modo que no es posible considerar que exista la “superposición” o “interferencia” en el ejercicio de las potestades respectivas, como se desarrollará.

**VIGÉSIMO SEXTO.** En efecto, respecto a la aplicación del principio de coordinación, que estaría siendo vulnerado, en relación con la garantía de un justo y racional procedimiento, podemos señalar que este principio está regulado en las relaciones interadministrativas para lograr, en conjunto con los principios de eficiencia y eficacia, una mejor prestación de los servicios públicos con miras a la satisfacción de los derechos y necesidades de las personas. Es así como, el establecimiento de competencias de los órganos pertenecientes a la Administración debe tomar en consideración necesariamente las atribuciones ya radicadas en órganos existentes que podrían verse replicados en las de otro ente y las facultades regulatorias, de fiscalización y sancionatorias parten de esta premisa, estableciendo regulaciones sectoriales.

En este sentido, cada agencia regulatoria tiene su propio ámbito de competencias las cuales están claramente delimitadas según el objeto de protección asignado lo que, generalmente, tiene relación con asimetrías existentes que deben ser equiparadas mediante la regulación o con la prestación de servicios básicos que están entregados al sector privado o a empresas públicas.



El principio de coordinación, en este ámbito puede ser aplicado en conjunto con el de colaboración, en el sentido de propiciar un accionar conjunto de los órganos estatales, con competencias respecto de una conducta infraccional, sin que ello implique que alguno de esos órganos abdique de ejercer las competencias que el ordenamiento jurídico le otorga, pues ello sería una omisión de actuar que, ciertamente, podría ser reprochada. Si el principio de coordinación en relación con el *ne bis in ídem* se aplicara de la forma que indica el recurrente, se podría escoger por el infractor en cuál sede litigar, y si ello es en sede judicial, se privaría (según su tesis) del ejercicio de sus facultades al órgano público especializado y con competencias técnicas, de ejercerlas.

Podemos agregar que, el principio de coordinación en nuestra Constitución esta mencionado en un claro sentido de gestión interadministrativa, teniendo como elemento relevante la gestión territorial y la actuación de cada uno de sus niveles en la prestación de los servicios públicos y del ejercicio de las funciones administrativas que, por su naturaleza, pudiesen generar prestaciones superpuestas o interferencias entre autoridades locales, regionales y nacionales. Es así como, el artículo 111 de la Carta señala “El gobernador regional será el órgano ejecutivo del gobierno regional, correspondiéndole presidir el consejo y ejercer las funciones y atribuciones que la ley orgánica constitucional determine, en coordinación con los demás órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. Asimismo, le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional”. En este mismo sentido, el artículo 123 de la Constitución Política de la República, señala que: “La ley establecerá fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre los municipios y los demás servicios públicos”.

Como se puede apreciar las normas constitucionales que regulan o tratan de la coordinación lo hacen en un sentido diverso que el argüido por la recurrente, siendo una herramienta de gestión y de ejercicio de la función pública que persigue un buen gobierno y se aplica a la organización administrativa, propendiendo a la unidad en la actuación de todos los órganos que la integran, especialmente en el ámbito territorial, y no un elemento que pueda ser parte integrante del racional y justo procedimiento como afirma la empresa requirente.

A ello cabe agregar que el acuerdo o avenimiento fue realizado en sede judicial, ya que es al Poder Judicial y no al Sernac, porque carece de funciones sancionatorias- a quien corresponde esa competencia, tratándose, por ende, del ejercicio de facultades jurisdiccionales, mientras que al órgano administrativo, superintendencia del ramo, le corresponde el ejercicio de facultades administrativas, siendo parte de ellas las facultades regulatorias, fiscalizadoras y sancionadoras que el ordenamiento jurídico le reconoce.

En este sentido el principio de coordinación de aplicación en el ámbito administrativo esta regulado no solo en la Carta sino también en los artículos 3, inciso segundo; 5, inciso segundo; 23, inciso segundo; y 24 del DFL 1, que fija el texto refundido, sistematizado y coordinado de la Ley N° 18.575, siendo el más representativo su artículo 5 que señala “/.../ Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones”.



Como ya se ha señalado, siendo uno solo de los órganos implicados el de carácter administrativo y siendo el otro los tribunales de justicia, difícilmente podría darse entre ellos la cooperación en los términos de las normas citadas, esto sin perjuicio que entre todos los poderes públicos pueda haber la debida colaboración, que algunos han denominado coordinación voluntaria.

Y, en cuanto a la relación entre el Sernac y la Superintendencia de Servicios Sanitarios, la cooperación se podría dar, por ejemplo, en remitir, en caso de una denuncia, los antecedentes al órgano sectorial con competencia, hipótesis ciertamente contemplada en nuestro ordenamiento, o en la emisión de informes, no siendo ninguna de estas actuaciones vulneratorias del racional y justo procedimiento ni en el ámbito administrativo, ni en el ámbito jurisdiccional, como ya se ha explicitado.

## V.- CONCLUSIÓN

**VIGÉSIMO SÉPTIMO.** Atendido lo razonado a lo largo de la presente sentencia, y habiendo sido desestimadas todas las alegaciones planteadas, el requerimiento será rechazado y así se declarará;

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

### **SE RESUELVE:**

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

### **DISIDENCIA**

**Acordada la sentencia con el voto en contra de los Ministros señores JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, quienes estuvieron por acoger el requerimiento de fojas 1, por las siguientes razones:**

**1.-** Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ha sido interpuesto por Aguas Andinas S.A., en el marco de un proceso judicial de reclamación de multa, seguido ante el 15° Juzgado Civil de Santiago. Señala la



presentación que la reclamación jurisdiccional en cuestión se interpuso en contra de las siguientes resoluciones dictadas por la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) en el expediente administrativo N°4204-2019: Resolución Exenta N°1.266 de 24 de junio de 2021, Resolución Exenta N°709 dictada con fecha 14 de abril de 2021 y Resolución Exenta N°972 de 13 de mayo de 2021.

**2.-** Que la requirente expone que la Resolución N°709 -rectificada de oficio por la Resolución N°972, y confirmada por la Resolución N°1.266-, le impuso tres sanciones, cuyo monto total asciende a 370 UTA, por la aplicación de las multas establecidas en los literales a), c) y d) del inciso primero del artículo 11 de la Ley N°18.902. En este contexto, sostiene que lo que se impugna en este requerimiento de inaplicabilidad es el precepto que se contiene en el literal a) del artículo 11 del indicado cuerpo legal, por cuya aplicación se le impuso una multa de 40 UTA.

**3.-** Que las sanciones reseñadas se vinculan con los hechos acaecidos con ocasión de un evento de suspensión no programada del suministro de agua potable que afectó a parte de la Región Metropolitana el día 21 de abril de 2017, provocado por el aumento de caudal y turbiedad de las aguas del río Maipo. En dicho acto administrativo, la SISS formuló cargos respecto de Aguas Andinas para que luego de los descargos y defensas planteadas en sede administrativa, ante el mismo organismo fiscalizador, este decidiera imponer la sanción pecuniaria indicada por infracción al literal a) del inciso primero del artículo 11 de la ley N°18.902.

**4.-** Que la disposición en comento contempla una respuesta punitiva “*tratándose de infracciones que importen deficiencias en la calidad, continuidad u obligatoriedad de los servicios, cobros indebidos, trato económico discriminatorio a los usuarios, deficiencias en la atención de los reclamos de los usuarios, daño a las redes u obras generales de los servicios, o incumplimiento de la obligación de entregar información requerida por la Superintendencia en conformidad a la ley*”. En este contexto, la requirente manifiesta que la posibilidad que le entrega la norma en cuestión al facultar al organismo público a aplicar “*algunas de las siguientes multas a beneficio fiscal en los siguientes casos*”, constituiría el fundamento de un trato contrario a las garantías constitucionales que resultan inherentes al ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración.

**5.-** Que junto a lo anterior, la requirente hace presente que a partir de estos mismos hechos se desarrolló otro proceso judicial a partir de la acción impetrada por el Servicio Nacional del Consumidor, organismo que dedujo una demanda en protección del interés colectivo de los consumidores, la que buscaba reprochar las consecuencias derivadas del mismo evento de suspensión en el suministro de agua potable. Este proceso culminó con un avenimiento entre las partes, el cual fue aprobado por resolución del 4° Juzgado Civil de Santiago. Producto de este acuerdo se estableció una multa a beneficio fiscal a pagar por parte de Aguas Andinas, ascendente a 300 UTM, monto máximo establecido por la Ley de Protección al Consumidor para la conducta reprochada. Junto a lo anterior se estableció un monto global de compensación a los clientes afectados por el corte de suministro, ascendente a \$ 6.356.183.000, desglosados en \$5.629.425.735 por el evento de febrero de 2017 y \$726.757.265 por el evento de abril del mismo año. Y a lo descrito se sumó una compensación de 0,15 UTM por cliente que hubiese efectuado el reclamo ante Servicio Nacional del Consumidor en forma previa a este acuerdo.



**6.-** Que de este modo, el conflicto que se nos plantea tiene directa relación con la prohibición de doble punición o “*non bis in ídem*”, expresado en la proscripción del doble juzgamiento por el mismo hecho o el doble castigo por la misma ilicitud. Sin duda que este principio se alza como piedra angular del ordenamiento jurídico sancionador. A partir de ello, la doctrina ha expresado que “[e]l principio “*non bis in ídem*”, tradicionalmente entendido como la prohibición de que alguien pueda ser condenado dos veces por un mismo hecho, ha sido reconocido por la doctrina y la jurisprudencia nacional como uno de los pilares del Derecho administrativo sancionador. En su origen este principio fue una derivación de la cosa juzgada, ya sea porque lo declarado en una sentencia se tiene como la verdad jurídica (vertiente positiva) y, además, porque resulta imposible volver sobre la misma materia una vez resulta (vertiente negativa). Desde el ámbito procesal adquirió un componente sustantivo que se traduce en la imposibilidad de sancionar dos veces por un mismo hecho” (Eduardo Cordero Quinzacara “Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno”. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XLII. Valparaíso, Chile, 2014, pp. 399 – 439).

**7.-** Que el profesor Alejandro Vergara Blanco nos indica en relación a este principio de *bis in ídem* y su prohibición, que, desde la perspectiva administrativa, este tendría dos vertientes. Señala que “[p]or una parte, impide que un mismo hecho sea considerado a la vez delito penal y delito administrativo; y, por otra, que un mismo hecho personal sea considerado a la vez objeto de dos sanciones de tipo administrativo; por ejemplo, que de un mismo hecho se deriven dos o más multas.” (Esquema de los Principios del Derecho Administrativo Sancionador. Revista de Derecho Universidad Católica del Norte. Año 11, Nº 2, 2004. pp. 137-147). A su vez, Jorge Bermúdez Soto nos indica que “Para el ámbito del Derecho Administrativo sancionador se define como el Derecho público del ciudadano a no ser castigado por el mismo hecho con una pena y una sanción administrativa o con dos sanciones administrativas, siendo indiferente que éstas operen en el tiempo de forma simultánea o sucesiva. Desde un punto de vista material, este principio implica evitar que un mismo hecho sea sancionado dos o mas veces. Tal es el objetivo principal del *non bis in ídem*. Pero, además, contiene un objetivo de carácter procesal que consiste en evitar la prosecución de dos procedimientos sancionadores simultánea o consecutivamente”. (Derecho Administrativo General. Thomson Reuters. Segunda Edición Actualizada p. 288)

**8.-** Que esta Magistratura ha señalado sobre el punto que esta 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. Su transgresión constituye, pues, un atropello de las bases de la institucionalidad, así como de las garantías de un procedimiento e investigación racionales y justos, consagradas en el capítulo sobre igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos. (STC Rol 2045, c. cuarto). Añade el mencionado fallo que esta garantía no se restringe a la observancia de la ritualidad formal de un proceso, sino que alcanza a los elementos materiales o sustanciales del trato que surge de la aplicación de la norma procesal, en orden a asegurar la justicia de la decisión jurisdiccional. En ese sentido, el procedimiento que permite juzgar y sancionar más de una vez por el mismo hecho desafía toda noción de justicia.

**9.-** Que resulta claro el fundamento constitucional de esta prohibición de doble punición al vincularlo al principio de proporcionalidad que subyace al desempeño de





la actividad sancionatoria por parte de los organismos públicos. En efecto, una respuesta sancionatoria duplicada no logra conformarse a la necesaria vinculación que debe existir entre la conducta reprochada y la sanción impuesta. Del mismo modo, la garantía de un debido proceso a la cual se integra el principio de proporcionalidad configura un sustento irrefutable de la incompatibilidad entre una hipótesis de doble punición y el texto fundamental. A mayor abundamiento la jurisprudencia constitucional ha señalado que *“El derecho a un procedimiento justo y racional no sólo trasunta aspectos adjetivos o formales, de señalada trascendencia como el acceso a la justicia de manera efectiva y eficaz, sino que también comprende elementos sustantivos de significativa connotación material, como es -entre otras dimensiones- garantizar la proporcionalidad de las medidas adoptadas en su virtud. Esto es, en los procesos punitivos, que exista una relación de equilibrio entre la sanción impuesta y la conducta imputada”*. (STC 1518 c. 28)

**10.-** Que precisado lo anterior, cabe recordar que la verificación de la doble sanción se funda en la comparación de los tres elementos fundantes de la respuesta punitiva, esto es, identidad de hecho, de sujeto y de fundamento jurídico. Sin duda que esta triple identidad funciona como salvaguarda de los derechos del sancionado frente a la autoridad y el ejercicio de sus facultades. Pero este análisis de concurrencia de estos elementos no puede ser desvinculado de los efectos que a nivel de garantías supone el verificar o descartar la concurrencia de esta infracción, pues de su efectividad se derivarán transgresiones a la proporcionalidad de las penas, vulneraciones al principio de legalidad y el ejercicio de competencias por parte de los órganos del Estado y un entredicho a la certeza jurídica que debe informar la actividad de la autoridad con facultades sancionatorias.

**11.-** Que, en este contexto, corresponde verificar la presencia o no, de esta triple identidad en la actividad sancionatoria de que ha sido objeto la requirente, a fin de acreditar o desestimar sus alegaciones. En este sentido, Bermúdez Soto indica que no se puede sancionar dos veces un mismo hecho cuando:

*“El bien jurídico protegido es el mismo: en este caso hay que estar a la legislación de cada caso y determinar si ambas se refieren o no al mismo bien jurídico.*

*La sanción está contenida en el mismo cuerpo legal: salvo que ese mismo cuerpo legal establezca posibilidades de aplicar la sanción con carácter accesorio.*

*Una sanción ya fue aplicada...”* (Jorge Bermúdez Soto. Op. cit. p. 289)

**12.-** Que al adentrarse en los antecedentes de la controversia y la sanción impuesta podemos apreciar que en la resolución exenta N° 1820, de 24 de mayo de 2019, por cuyo intermedio la Superintendencia de Servicios Sanitarios inicia el procedimiento sancionatorio en contra de Aguas Andinas S.A. se indican como cargos que sustentan tal decisión de la autoridad, los siguientes:

*“a. Por la infracción del artículo 11 letra c) al verificarse la falta de operación a máxima capacidad en diversas obras de seguridad consideradas en el Plan de Desarrollo para hacer frente a eventos de turbiedad. En específico, la conducción de agua cruda desde el embalse El Yeso a los Drenes Azulinos (GAYA), que nunca sobrepasó el aporte de 3,7 m<sup>3</sup>/s, siendo incluso cero durante al menos 4 horas del evento; en los estanques Departamental Bajo 3 y Renca; y en los Sondajes Antonio Varas Bajo, Sector Lo Valledor - Santa Olga, y Sector Lo Bravo - Pozo Riesco, lo que constituye un incumplimiento del Oficio ORD. S1SS N° 5.051 de fecha 23 de diciembre del año 2015, que se pronuncia favorablemente sobre la actualización del plan de desarrollo de la concesión Gran Santiago, Región*



*Metropolitana, con lo que resulta obligatoria la operación en tiempo y forma de dichas obras, para hacer frente a eventos de turbiedad*

b. *Por la infracción del artículo 11 letra a), por no cumplir con su obligación de garantizar la calidad y continuidad de los servicios, establecida en el artículo 35 del D.F.L. MOP N°382/88, al no realizar medidas preventivas y de mantención adecuadas para la conducción de agua cruda desde el embalse El Yeso a los Drenes Azulinos (CAVA), especialmente tomando en consideración que ya se habían generado problemas durante febrero del año 2017, lo que provocó que ingresara material a la conducción y se viera interrumpida su operación.*

c. *Por la Infracción del artículo 11 letra d), al haber constatado la entrega de información manifiestamente errónea, respecto de múltiples aspectos relacionados al llamado 'Estanque único', según da cuenta la parte considerativa de la presente resolución."*

**13.-** Que sin que corresponda a esta Magistratura analizar ni pronunciarse acerca de la efectividad de las infracciones imputadas, la valoración de los descargos de la requirente ni las responsabilidades derivadas de estos hechos, lo que se evidencia al revisar el acto administrativo reseñado es la amplitud de facultades que este artículo 11 entrega a la autoridad para poder, a través de los diversos literales que la disposición contempla, subsumir un determinado hecho en múltiples infracciones normativas. Por lo pronto, la infracción al artículo 11 letra a) que nos convoca presenta una evidente vinculación con el reproche de la letra c) de la misma disposición, desde que la primera tipificación infraccional objeta el incumplir con la obligación de garantizar la calidad y continuidad de los servicios como consecuencia de no haber adoptado medidas preventivas y de mantención en las instalaciones a fin de hacer frente a contingencias climáticas como las acaecidas en la especie, mientras que el literal c) objeta la *"falta de operación a máxima capacidad en diversas obras de seguridad consideradas en el Plan de Desarrollo para hacer frente a eventos de turbiedad"*.

**14.-** Que lo anterior sirve para apreciar como la misma conducta se puede subsumir en dos tipos infraccionales, aplicar sanciones por cada una de estas, al mismo sujeto y, finalmente, efectuar un doble reproche por una actividad única, como es el no haber desarrollado las obras que permitiera en escenarios de inclemencia climatológica, mantener el estándar de continuidad y calidad del servicio de agua potable y en definitiva no interrumpir el suministro del vital elemento a la población.

**15.-** Que en la especie, el cuestionamiento de la requirente sancionada es aún más concreto. Plantea que el reproche que realiza la Superintendencia de Servicios Sanitarios por infringir el literal a) del artículo 11 de la Ley N° 18.902, constituye una conducta que ya fue objeto de reproche y sanción por parte del Servicio Nacional del Consumidor, el que en representación del consumidor final del servicio de agua potable demandó a Aguas Andinas y obtuvo un resarcimiento para los afectados y la imposición de una multa a beneficio fiscal por dicha infracción normativa. Y efectivamente al revisar el texto de la demanda colectiva interpuesta por el Servicio Nacional del Consumidor, se advierte que el reproche se vincula directamente con la obligación contenida en el indicado artículo 11 literal a) desde que la demanda en cuestión indica expresamente que *"la demandada no entregó un servicio de manera continua a las comunas que abastece como asimismo no entregó información oportuna respecto a la duración y hora de reposición del servicio"*. Agrega la indicada presentación judicial que *"la continuidad en la prestación del servicio es*



*parte sustancial de las obligaciones contraídas por parte de la empresa que por este acto se demanda...”*

**16.-** Que por su parte y como se ha señalado previamente, la resolución sancionatoria de la Superintendencia de Servicios Sanitarios decidió castigar con una multa de 40 UTA a la requirente *“por no cumplir con su obligación de garantizar la calidad y continuidad de los servicios”*, conducta infraccional contenida en el artículo 11 letra a) de la Ley N° 18.902.

**17.-** Que tal como se desprende de esta reseña de fundamentos de lo reprochado tanto por el Servicio Nacional del Consumidor como por la Superintendencia de Servicios Sanitarios, se concluye que la conducta objetada es la misma y dice relación con el incumplimiento de la prestación continua y con el estándar de calidad exigible por parte de Aguas Andinas. Unido a lo anterior es que esta conducta infraccional se origina en un mismo hecho, a saber, la suspensión del servicio de agua potable que afectó a la Región Metropolitana y que da origen al reproche ya expuesto. Y con ello resulta del caso concordar en que el sujeto objeto del reproche y sanción es el mismo y corresponde a la empresa Aguas Andinas.

**19.-** Que de este modo, el elemento decisivo para validar la duplicidad sancionatoria en la especie se vincula con el fundamento jurídico del reproche. Al respecto cabe expresar que no resulta posible entender que detrás de las respuestas sancionatorias impuestas a un mismo infractor a partir de un mismo hecho, exista un fundamento diverso, cuando el sustrato del reproche efectuado se centra en el incumplimiento de una obligación particular e inherente a la actividad desarrollada por ese sujeto, como es el deber que la ley impone a los productores y distribuidores de agua potable de asegurar un servicio continuo y de calidad.

**20.-** Que lo anterior es así, por cuanto la imposición de esta obligación busca asegurar al consumidor de un bien básico para la subsistencia vital como es el agua potable. En efecto, no estamos frente a un bien susceptible de ser prescindido, ni tampoco de poder acceder a diversos oferentes en el mercado. Se trata de una actividad regulada y en tal sentido es el propio DFL N° 382, Ley General de Servicios Sanitarios, la que en su artículo 35 expresa una vez más, el estándar único e invariable al que deben someterse las empresas de este rubro, en cuanto señala *“El prestador deberá garantizar la continuidad y la calidad de los servicios, las que sólo podrán ser afectadas por causa de fuerza mayor.”*, exigencia reiterada en el artículo 97 del Decreto Ley N° 1199, Reglamento de las concesiones sanitarias de producción y distribución de agua potable. Y tal exigencia resulta del todo concordante con la actividad del servicio de distribución de agua potable, entendido como *“aquel cuyo objeto es prestar dicho servicio, a través de las redes públicas exigidas por la urbanización conforme a la ley, a usuarios finales obligados a pagar un precio por dicha prestación.”*

**21.-** Que en este sentido la actividad desarrollada por la requirente tiene un objetivo particular como es el ser capaz de llevar de manera permanente y bajo la calidad que la normativa contempla, el agua potable en condiciones de ser consumida por cada uno de los usuarios, entendiendo que se trata de un bien de carácter esencial para la vida y que como tal está sujeto a una regulación detallada de la relación existente en oferente del servicio y consumidor final. De este modo, la protección que contempla normativa estará siempre centrada en asegurar la disponibilidad de este vital elemento para cada una de las personas que dependen de la actividad de la concesionaria, en este caso, del servicio de distribución de agua potable.



**22.-** Que en relación al fundamento jurídico que podría sustentar la respuesta punitiva de la autoridad, resulta pertinente indicar que tal como ha señalado la doctrina *“si los bienes jurídicos afectados por un mismo hecho resultan heterogéneos existirá diversidad de fundamento, mientras que si son homogéneos, no procederá la doble punición, aunque las normas jurídicas vulneradas sean distintas”* (Garberí, L. José y Buitrón, R. Guadalupe, citados en “El Principio Non Bis In Ídem en el Derecho Administrativo Sancionador”. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Paula Altamirano Arellano. Universidad de Chile. Santiago, 2017, p.60).

**23.-** Que siendo de este modo, cabe concluir que los bienes jurídicos protegidos por la autoridad, tanto por el Servicio Nacional del Consumidor como por la Superintendencia de Servicios Sanitarios se identifican, en la especie, desde que ambos se vinculan con el cumplimiento de un deber básico de calidad y continuidad en la provisión de agua potable para el consumo del usuario final, en miras de la protección de su salud e integridad. No existe, en definitiva, fundamento jurídico heterogéneo que sustente una respuesta sancionatoria diversa, sino que, por el contrario, se trata de bienes jurídicos que se identifican, pues miran al bienestar de la población y el acceso a un bien vital para la vida.

**24.-** Que las particulares argumentaciones que puedan plantear el Servicio Nacional del Consumidor y la Superintendencia de Servicios Sanitarios, los distintos ámbitos de acción fiscalizadora y facultades sancionadoras que el ordenamiento jurídico les otorga no permiten justificar que los bienes jurídicos a ser salvaguardados difieran en uno y otro caso, para la controversia particular que se somete a análisis de esta Magistratura, desde que tal como apreciamos se vinculan indefectiblemente con la protección del usuario final que se ha visto afectado por el incumplimiento de la provisión continua y de calidad de agua potable, en una acción imputable a un sujeto único como es Aguas Andinas y que tiene su origen en el evento de suspensión del servicio acado en la Región Metropolitana, tal como se ha expuesto a lo largo del presente razonamiento.

**25.-** Que por tanto, existiendo en la especie un mismo hecho reprochado (suspensión del servicio de distribución de agua potable), atribuido a un mismo sujeto (Aguas Andinas) y donde dos organismos públicos han reprochado el incumplimiento del deber de continuidad y calidad que subyace a la actividad concesionada en comento, por afectarse con ello al usuario final, la duplicidad de sanciones de que ha sido objeto la requirente se devela como contraria a la prohibición de doble punición o “non bis in ídem”, desde que la requirente ya suscribió un acta de avenimiento que le impuso una serie de cargas pecuniarias en compensación al perjuicio causado a los consumidores, mismo fundamento por el que ahora pretende ser sancionada nuevamente por parte de la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

**26.-** Que, por tanto, en concepto de estos disidentes la consideración de las circunstancias del caso concreto y la incidencia que en el resultado inconstitucional descrito en el presente razonamiento tiene el precepto legal reprochado, justificaban una decisión estimatoria del presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, en particular en lo que dice relación con el literal a) del artículo 11 de la Ley N° 18.902.

Redactó la sentencia la Suplente de Ministro señora NATALIA MUÑOZ CHIU, y la disidencia, el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ.



Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 13.287-22 INA.**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz y la Suplente de Ministro señora Natalia Marina Muñoz Chiu.

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



DB4A97E5-60CC-4DF0-926B-355B87AD0210

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl) con el código de verificación indicado bajo el código de barras.