



2023

# REPÚBLICA DE CHILE

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Sentencia

**Rol N° 13.054-22 INA**

[25 de abril de 2023]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DEL  
ARTÍCULO 26, LETRA C), DEL DECRETO LEY N° 211, DE 1973, QUE  
FIJA NORMAS PARA LA DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

EMPRESA DE CORREOS DE CHILE

EN EL PROCESO ROL N° 95.523-2021, SOBRE RECURSO DE RECLAMACIÓN,  
SUSTANCIADO ANTE LA CORTE SUPREMA

#### VISTOS:

#### Introducción

A fojas 1, con fecha 18 de marzo de 2022, Empresa de Correos de Chile deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 26, letra c), del Decreto Ley N° 211, de 1973, que fija normas para la Defensa de la Libre Competencia, en el proceso Rol N° 95.523-2021, sobre recurso de reclamación, sustanciado ante la Corte Suprema.

#### Preceptiva legal cuya aplicación se impugna

El precepto legal cuestionado dispone:

**Art. 26 DL N° 211.-** “La sentencia definitiva será fundada, debiendo enunciar los fundamentos de hecho, de derecho y económicos con arreglo a los cuales se pronuncia. En ella se hará expresa mención de los fundamentos de los votos de minoría, si los hubiere. Esta sentencia deberá dictarse dentro del plazo de cuarenta y cinco días, contado desde que el proceso se encuentre en estado de fallo.

En la sentencia definitiva, el Tribunal podrá adoptar las siguientes medidas:

(...) **c) Aplicar multas a beneficio fiscal hasta por una suma equivalente al treinta por ciento de las ventas del infractor correspondientes a la línea de productos o servicios asociada a la infracción durante el período por el cual ésta se haya extendido o hasta el doble del beneficio económico reportado por la infracción. En el evento de que no sea**



***posible determinar las ventas ni el beneficio económico obtenido por el infractor, el Tribunal podrá aplicar multas hasta por una suma equivalente a sesenta mil unidades tributarias anuales. Las multas podrán ser impuestas a la persona jurídica correspondiente, a sus directores, administradores y a toda persona que haya intervenido en la realización del acto respectivo. Las multas aplicadas a personas naturales no podrán pagarse por la persona jurídica en la que ejercieron funciones ni por los accionistas o socios de la misma. Asimismo, tampoco podrán ser pagadas por cualquiera otra entidad perteneciente al mismo grupo empresarial en los términos señalados por el artículo 96 de la ley N°18.045, de Mercado de Valores, ni por los accionistas o socios de éstas. En el caso de las multas aplicadas a personas jurídicas, responderán solidariamente del pago de las mismas sus directores, administradores y aquellas personas que se hayan beneficiado del acto respectivo, siempre que hubieren participado en la realización del mismo.***

***Para la determinación de las multas se considerarán, entre otras, las siguientes circunstancias: el beneficio económico obtenido con motivo de la infracción, en caso que lo hubiese; la gravedad de la conducta, el efecto disuasivo, la calidad de reincidente por haber sido condenado previamente por infracciones anticompetitivas durante los últimos diez años, la capacidad económica del infractor y la colaboración que éste haya prestado a la Fiscalía antes o durante la investigación; (...)***

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

La gestión judicial invocada corresponde al recurso de reclamación que pende ante la Corte Suprema, enderezado por Empresa de Correos de Chile en contra de la sentencia definitiva N° 178-2021, de 15 de noviembre de 2021, dictada por el H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), que acogió la demanda interpuesta por Servicios de Correspondencia Envía Limitada, por infracciones a lo dispuesto en las letras b) y c) del artículo 3° del D.L. N° 211; en el marco del procedimiento sustanciado ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, bajo Rol C-359-2018, condenando a Empresa de Correos de Chile por abuso de su posición dominante mediante el otorgamiento de descuentos exclusorios en el mercado nacional de distribución de correspondencia, y por efectuar prácticas de competencia desleal con el objeto de mantener o incrementar su posición de dominio en ese mercado, al pago de una multa de 6.000 UTA, más las costas del juicio.

En el recurso, la Empresa de Correos de Chile alega, como vicios formales de la sentencia denuncia la infracción de normas adjetivas respecto de la forma de las sentencias; tales como, no cumplir el TDLC con dictar la sentencia dentro del plazo establecido en el artículo 26 del D.L. N° 211; que el fallo no consigna el Ministro Redactor; y que la sentencia es incompleta, desprolija, con incoherencia interna, arbitrariedad e irracionalidad (fojas 16).

Y, como vicios sustantivos de la sentencia, se reclama ante la Corte suprema que el fallo del TDLC contiene “errores de análisis económico y de derecho, así como en el empleo de nuevas teorías económicas que no fueron reclamadas por la demandante en la demanda corregida para analizar conductas ya resueltas jurisprudencialmente por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y la Corte Suprema. En virtud de los vicios sustantivos que se indican, la recurrente estima



que la sentencia reclamada no puede razonablemente fundar una condena” (fojas 16).

Entre otros vicios sustantivos, se reclama: que la sentencia ignora las particularidades del mercado de servicios de correspondencia; que se rechazó una excepción de prescripción en infracción al tenor del D.L. N° 211 y de la jurisprudencia del TDLC y de la Corte Suprema; con insuficiente motivación del TDLC al acoger imputaciones de conducta desleal; estándar fijado por el TDLC que sanciona como anticompetitivas políticas legítimas; que existe confusión de la agencia de competencia entre la protección de la libre competencia y la protección de los competidores; que la sentencia no desarrolla los criterios utilizados para la ponderación de la prueba; y como otro vicio sustantivo, en la gestión pendiente ante la Corte Suprema se afirma que la sentencia reclamada impone una sanción a Correos de Chile que infringe el artículo 26 del D.L. N° 211 y principios básicos del derecho administrativo sancionador.

Así, el propio recurso de reclamación daría cuenta de excesos y desproporción en la sentencia y en la multa que aquella impone al requirente.

Las peticiones concretas que contiene el recurso de reclamación son que se enmiende la sentencia impugnada, declarando que (i) por las ilegalidades y contradicciones que contiene la sentencia, se rechace la demanda deducida por Envía en contra de Correos de Chile; (ii) se deje sin efecto la multa impuesta a Correos; (iii) se deje sin efecto la condena en costas; y (iv) todo lo anterior, con expresa condena en costas. En subsidio, se solicita (i) una reducción sustancial de la multa y (ii) que se deje sin efecto la condena en costas.

Esta gestión se encuentra actualmente pendiente y suspendida conforme a lo decretado con fecha 25 de marzo de 2022 por la Primera Sala de este Tribunal Constitucional.

En seguida, y entrando al conflicto constitucional concreto que se somete a conocimiento y resolución de esta Magistratura; a fojas 30 y siguientes, la parte requirente sostiene que la aplicación al caso sublite de la preceptiva legal impugnada de inaplicabilidad, que permite imponer multas y fijar criterios de determinación por el tribunal de fondo, implica una infracción al artículo 19 en su número 3°, en relación con los N°s 2°, 24° y 26° de la Constitución.

Así, se afirma que se vulnera el artículo 19 N° 3°, que consagra el debido proceso legal y la proporcionalidad de la sanción, toda vez que *“la sentencia definitiva N°178/2021 del TDLC resolvió, en aplicación del artículo 26, letra c), del DL N°211, impugnado, imponer una multa de 6000 UTA, lo que podría ser confirmado en la gestión pendiente por la Corte Suprema”*, agregando que si bien el precepto *“establece algunas directrices o criterios para la determinación y cálculo de la sanción, la multa se impuso en razón de una interpretación del precepto impugnado que es contraria a los criterios que la misma legislación establece para este tipo de actuaciones por parte de órganos del Estado, ya que el TDLC no entregó una motivación suficiente –tanto jurídica como económica– en la sentencia definitiva impugnada en la gestión pendiente. En otras palabras, el actuar del TDLC se encuentra limitado al imponer multas por infracciones anticompetitivas a una ponderación respecto de beneficio económico obtenido con motivo de la infracción; la gravedad de la conducta; el efecto disuasivo; la calidad de reincidente en los diez años precedentes del condenado por conductas*



*anticompetitivas; la capacidad económica del infractor; y la colaboración que haya prestado, criterios que como se ha señalado en el recurso de reclamación no se han respetado y que deviene en una decisión arbitraria al no desarrollarse con mínima claridad los motivos, razones y circunstancias sobre el cálculo, ignorando lo alegado por las partes en el proceso contencioso, transformándose en una facultad discrecional.” (fojas 31).*

Así, se concluye que de confirmarse la multa impuesta por el TDLC por parte de la Excma. Corte Suprema en aplicación del artículo 26, letra c) del DL N°211 se producirá una vulneración al derecho a un proceso racional y justo mediante la imposición de una sanción desproporcionada.

Agrega la parte requirente la infracción en la especie del artículo 19 N° 2° constitucional, y la “*garantía del derecho fundamental de igualdad*” (fojas 37), añadiendo que la eventual confirmación de la aplicación que ha realizado el TDLC del artículo 26, letra c) del DL N°211, de 1973 y la arbitrariedad en la determinación de la multa impuesta implicaría un trato discriminatorio contra la Empresa de Correos de Chile.

En tercer término, afirma Correos de Chile la vulneración del derecho de propiedad del artículo 19 N° 24° de la Constitución pues, la aplicación de la norma impugnada en el caso en concreto en la sentencia del TDLC, cuyo criterio puede ser confirmado por la Excma. Corte Suprema, implicaría que la Empresa Correos de Chile se vea obligada a cumplir con el pago de la multa impuesta de 6000 UTA, la que como se ha argumentado es completamente desproporcionada, y generará eventualmente efectos lesivos irreversibles para una empresa estatal.

En fin, se da por amagado el artículo 19 N° 26° de la Carta Fundamental y el contenido esencial de los derechos fundamentales recién referidos, precisando que la competencia de la autoridad para limitar o restringir derechos, no puede acabar suprimiendo los derechos, como aduce ocurre en el caso particular.

### **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 226 y 414; ordenándose asimismo 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 Servicios de Correspondencia Envía SpA., solicitando el rechazo del requerimiento deducido en todas sus partes.

En su presentación de fojas 421 y siguientes, la parte requerida argumenta cómo la aplicación del precepto impugnado no resulta contraria a la Constitución.

Así, en primer término, manifiesta que, como quedó consignado en el voto disidente a la admisibilidad del requerimiento, suscrito por los Ministros Sres. Pozo y Fernández, la acción de inaplicabilidad no es la vía procesal para impugnar la interpretación efectuada por el juez de fondo respecto del precepto legal impugnado.

En el mismo sentido, el libelo debe ser rechazado, atendido que las alegaciones del requirente dicen relación con su disconformidad con la



interpretación de la ley contenida en la sentencia del TDLC aludida, más no un asunto de constitucionalidad que deba resolver esta Magistratura.

Se alude también al precedente contenido en la STC Rol N° 2.658, de 2014, en que en un caso similar al de autos, esta Tribunal desestimó en todas sus partes la acción de inaplicabilidad.

En fin, se indica que la sentencia del TDLC incluye todas las exigencias legales, es fundada y proporcional en la medida punitiva impuesta, y clara en las reglas de determinación de la multa.

Así, en la especie se han respetado todos los derechos de la parte requirente que, oblicuamente y vía acción de inaplicabilidad pretende evitar ser sancionado, lo que es improcedente, e importaría dejar al requirente e impunidad.

A fojas 505 rola presentación en que la Fiscalía Nacional Económica (FNE) solicitó autorización para intervenir en la vista de la causa, a lo que este Tribunal en Pleno, por resolución de 1° de junio de 2022 (fojas 537) y considerando lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal Constitucional, y no siendo la Fiscalía Nacional Económica parte en la gestión judicial pendiente invocada en estos autos constitucionales, resolvió: no ha lugar, sin perjuicio de agregar a los antecedentes la presentación efectuada por el señor Fiscal Nacional Económico.

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

Con fecha 1° de junio de 2022, a fojas 540, fueron traídos los autos en relación.

En audiencia de Pleno del día 8 de noviembre de 2022, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el señor Relator. Con fecha 6 de diciembre de 2022 quedó adoptado el acuerdo y la causa en estado de sentencia (fojas 589).

### **Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO:** Que, se ha requerido la inaplicabilidad del artículo 26 letra c) del Decreto Ley N° 211, en virtud del cual se establece que el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, en la sentencia definitiva, puede “[a]plicar multas a beneficio fiscal hasta por una suma equivalente al treinta por ciento de las ventas del infractor correspondientes a la línea de productos o servicios asociada a la infracción durante el período por el cual ésta se haya extendido o hasta el doble del beneficio económico reportado por la infracción. En el evento de que no sea posible determinar las ventas ni el beneficio económico obtenido por el infractor, el Tribunal podrá aplicar multas hasta por una suma equivalente a sesenta mil unidades tributarias anuales. (...) Para la determinación de las multas se considerarán, entre otras, las siguientes circunstancias: el beneficio económico obtenido con motivo de la infracción, en caso que lo hubiese; la gravedad de la conducta, el efecto disuasivo, la calidad de reincidente por haber sido condenado previamente por infracciones anticompetitivas durante los últimos diez años, la capacidad económica del infractor y la colaboración que éste haya prestado a la Fiscalía antes o durante la investigación”;

**SEGUNDO:** Que, la requirente sostiene que “(...) el precepto legal individualizado debe ser declarado inaplicable por ser inconstitucional en su



aplicación al caso concreto, ya que, de confirmarse la interpretación de la regla de derecho citada por el H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia adoptada en la sentencia definitiva N° 178-2021 y rechazarse los fundamentos esgrimidos en el recurso de reclamación deducido por la Empresa de Correos de Chile, se produciría una vulneración a las garantías constitucionales consagradas en el artículo 19 N° 2, 3, 24 y 26 de la Carta Fundamental” (fs. 2).

En concreto, la accionante sostiene que “(...) una eventual aplicación del artículo 26, letra c) del DL N° 211 de confirmarse la decisión por parte de la Excma. Corte Suprema se aplicará la multa impuesta por el TDLC que, en base a sus criterios de determinación, es desproporcionada y que carece de razonabilidad, afectando garantías constitucionales”. (fs. 27);

## I. PRECEPTO LEGAL. SENTENCIA PREVIA. MODIFICACION

**TERCERO:** Que, en su texto original, el Decreto Ley N° 211 autorizaba a la entonces *Comisión Resolutiva* para “[a]plicar multas a beneficio fiscal hasta por una suma equivalente a diez mil unidades tributarias.

Las multas se regularán prudencialmente, según sea el capital en giro o la capacidad económica del infractor y la gravedad de la infracción”;

**CUARTO:** Que, en 2003, mediante la Ley N° 19.911 se creó el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia el que, entre otras medidas, podía “[a]plicar multas a beneficio fiscal hasta por una suma equivalente a veinte mil unidades tributarias anuales. (...) Para la determinación de las multas se considerarán, entre otras, las siguientes circunstancias: el beneficio económico obtenido con motivo de la infracción, la gravedad de la conducta y la calidad de reincidente del infractor”.

**QUINTO:** Que, al revisar los antecedentes de esta disposición se verifica que “(...) Sobre el particular, el señor Fiscal Nacional Económico sostuvo que no debería contemplarse el monto del daño, ya que no es éste el elemento central, sino que el atentado en contra de la libre competencia, bien jurídico que no sólo tiene un alcance pecuniario.

*Las Comisiones Unidas acogieron ese razonamiento y, con el objetivo de reforzar la idea de que no se trata de una indemnización, acordaron desechar también el criterio referido a la cantidad de personas afectadas por la infracción. Tampoco aceptaron aquél que distingue la etapa de desarrollo de la infracción.*

*Finalmente, se estimó adecuado expresar que las multas se regularán prudencialmente, según sea el capital en giro o la capacidad económica del infractor y la gravedad de la infracción (...).*

*Al concluir el análisis de las medidas que podrá adoptar el Tribunal, las Comisiones Unidas consideraron que, con mayor propiedad, ellas deben estar consultadas en la norma relativa al contenido de la sentencia, ya que corresponden a determinaciones susceptibles de ser adoptadas una vez que culmine el proceso, para reprimir situaciones que atenten en contra de la libre competencia” (Segundo Informe de las Comisiones Unidas de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, y de Economía del Senado, recaído en el proyecto de ley, en primer*



trámite constitucional, que crea el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, 11 de marzo de 2003, Boletín N° 2.944-03, pp. 40-41);

**SEXTO:** Que, este precepto legal fue objeto de un requerimiento de inaplicabilidad, Rol N° 2.658, el que fue rechazado, habida consideración que “(...) en este proceso no se ha evidenciado que los actos que lesionan la libre competencia y aquellos que la amagan, difieran a priori respecto a su gravedad, en abstracto y en general, lo que obligaría al legislador a separar asimismo las sanciones que contempla el artículo 26 del Decreto Ley N° 211, a fin de evitar abusos o arbitrariedades. Atendida la diversidad de situaciones y contingencias donde ese bien jurídico debe ser tutelado, es atendible que el legislador haya remitido la concreción de tales facetas a la jurisprudencia de un tribunal.

Conjura el peligro de excesos e imprevisibilidad la circunstancia de que la potestad punitiva se radique en un único órgano jurisdiccional, colegiado y especializado, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, cuyos actos por lo demás son revisables por la Corte Suprema. A dicha garantía se agrega que sus sentencias deben ser especialmente motivadas, puesto que deben enunciar los fundamentos de hecho, de derecho y económicos que les sirven de sostén. Además que, en el supuesto de aplicar multas, deben atender a ciertos criterios inexcusables de ponderación, como son el beneficio económico obtenido con la infracción, la reincidencia y la gravedad de la conducta, entre otros;

Que, en estas condiciones, la reclamada norma del artículo 26 del Decreto Ley N° 211, de 1973, no se revela como anticonstitucional. Además que es forzoso rechazar la impugnación de autos porque, de existir los parámetros legales que echa en falta el requirente, donde de antemano se distinga entre unas sanciones por infracciones de mero riesgo y otras sanciones por ilícitos de quebranto a la libre competencia, aun así, en la especie no se ha demostrado que la cuantía de la multa aplicada habría -por ello- variado significativamente (...)” (c. 14° y 15°);

**SEPTIMO:** Que, en 2009, mediante la Ley N° 20.361 se modificó el artículo 26 letra c), en el inciso referido a los factores que cabe tener en cuenta para la determinación de las multas, agregando que, para los efectos de disminuirla, debía considerarse la colaboración que el infractor haya prestado a la Fiscalía antes o durante la investigación;

**OCTAVO:** Que, por último, en 2016, se dictó la Ley N° 20.945 que configuró la actual disposición contenida en el artículo 26 letra c), estableciendo la multa de hasta el treinta por ciento de las ventas del infractor correspondientes a la línea de productos o servicios asociada a la infracción durante el período por el cual ésta se haya extendido o hasta el doble del beneficio económico reportado por la infracción; preceptuando que, en el evento que no sea posible determinar las ventas ni el beneficio económico obtenido por el infractor, el Tribunal podrá aplicar multas hasta por una suma equivalente a sesenta mil unidades tributarias anuales; y reemplazando su inciso segundo por el hoy vigente;

**NOVENO:** Que, a propósito de estas modificaciones, se lee, en el mensaje con que se dio inicio al proyecto de ley, que “[a] fin de asegurar que las multas puedan ser efectivamente disuasorias de conductas anticompetitivas, resulta necesario establecer un límite máximo flexible que permita al Tribunal aplicar una multa superior al beneficio económico obtenido por los infractores y que, para aquellos casos en que resulte sumamente complicado determinar dicho beneficio, se



*le autorice al Tribunal a fijar las multas basándose en estándares que se han considerado por el derecho comparado y la literatura como una aproximación certera de tales beneficios (...).*

*Estos criterios han sido contemplados en las legislaciones con mayor tradición en materia de libre competencia, tales como la estadounidense y la europea. La primera considera como límite máximo para las multas el doble de la ganancia obtenida por el infractor o el doble de la pérdida causada a las víctimas, y la segunda se refiere a hasta un 30% del valor de las ventas multiplicado por el número de años que haya durado la infracción.*

*De aprobarse esta propuesta, nuestro sistema de defensa de la libre competencia contará con las herramientas adecuadas que permitan aplicar multas que sean suficientes tanto desde un punto de vista preventivo como sancionatorio, que es lo que, sin lugar a dudas, corresponde para el caso de actos que atentan tan gravemente en contra de la libre competencia en los mercados” (Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que modifica el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2004, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 211, de 1973, Boletín N° 9.950-03, p. 4);*

**DECIMO:** Que, en suma, del desarrollo legislativo que se ha insertado en los considerandos precedentes, es menester constatar que, desde su origen, el Decreto Ley N° 211 contempló la sanción de multa, inicialmente radicada en la Comisión Resolutiva, y que, desde entonces, ha previsto parámetros para su determinación, tal y como se dispuso también cuando se creó el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, en 2003, buscando cautelar ese bien jurídico más que configurar una respuesta indemnizatoria, lo que fue objetado, en sede de inaplicabilidad, siendo rechazada esa acción por esta Magistratura, sobre la base que la disposición legal permitía abordar muy diversas circunstancias, que ella se encontraba atribuida a un órgano jurisdiccional especializado y que su decisión podría ser revisada por la Excelentísima Corte Suprema;

**DECIMOPRIMERO:** Que, siguiendo ese mismo desarrollo, el precepto legal que aquí se impugna ha sido objeto, con posterioridad a aquella inaplicabilidad, de dos modificaciones legales, en 2009 y 2016, las que han incorporado, entre otras materias, nuevas precisiones y parámetros para la determinación de la multa, delimitando más la competencia del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, en esta materia.

## **II. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO**

**DECIMOSEGUNDO:** Que, en la gestión pendiente, conforme relata la requirente, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia acogió la acusación de la demandante consistente en que Correos de Chile había realizado una oferta de descuentos exclusorios anticompetitivos (fs. 13 de estos autos constitucionales) y sostuvo que el descuento ofrecido a Payback, condicionado a que no contratara este último con la demandante, tenía por único objeto desviar clientela del competidor, arribando así a la conclusión que la conducta desplegada por la accionante de inaplicabilidad constituyó un acto de competencia desleal (fs. 14);



### 1. Consideraciones previas que conducen al rechazo del requerimiento

**DECIMOTERCERO:** Que, antes de examinar el fondo de la acción de inaplicabilidad, es necesario exponer que el requerimiento se orienta más bien hacia el cuestionamiento del proceso de interpretación de la norma legal y de subsunción que ha efectuado el Juez del Fondo en la gestión pendiente respecto del precepto legal impugnado y, más específicamente, pone en tela de juicio la fundamentación -o ausencia de ella- con que el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia sostiene la determinación de la multa aplicada.

Todo lo cual, ciertamente, es competencia del Juez del Fondo, tal y como queda en evidencia de la reclamación actualmente pendiente de la Excelentísima Corte Suprema, cuyo contenido no difiere, sustancialmente, del requerimiento con que se ha dado inicio a esta causa;

**DECIMOCUARTO:** Que, en efecto, al examinar la primera objeción de constitucionalidad que plantea el requirente, esto es, que la aplicación del artículo 26 letra c) del D.L. N°211, resulta desproporcionada y contraria al debido proceso, la hace consistir en que *“(...) Si bien el artículo 26, letra c) del DL N°211, de 1973 establece algunas directrices o criterios para la determinación y cálculo de la sanción, la multa se impuso en razón de una interpretación del precepto impugnado que es contraria a los criterios que la misma legislación establece para este tipo de actuaciones por parte de órganos del Estado, ya que el TDLC no entregó una motivación suficiente -tanto jurídica como económica- en la sentencia definitiva impugnada en la gestión pendiente. En otras palabras, el actuar del TDLC se encuentra limitado al imponer multas por infracciones anticompetitivas a una ponderación respecto de beneficio económico obtenido con motivo de la infracción; la gravedad de la conducta; el efecto disuasivo; la calidad de reincidente en los diez años precedentes del condenado por conductas anticompetitivas; la capacidad económica del infractor; y la colaboración que haya prestado, criterios que como se ha señalado en el recurso de reclamación no se han respetado y que deviene en una decisión arbitraria al no desarrollarse con mínima claridad los motivos, razones y circunstancias sobre el cálculo, ignorando lo alegado por las partes en el proceso contencioso, transformándose en una facultad discrecional (...)”.* (fs. 31).

**DECIMOQUINTO:** Que, cómo se advierte, más que la inaplicabilidad del artículo 26 letra c), lo que se echa en falta es que, al contrario, no se siguió lo dispuesto en él o no se han expresado, claramente, las razones del cálculo al que arriba el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, en el marco del referido literal c) (c. 8° y 9° Rol N° 9.097);

**DECIMOSEXTO:** Que, el mismo razonamiento se plantea al explicar la segunda objeción que se formula al precepto legal cuestionado, en relación con el artículo 19 N° 2° de la Carta Fundamental, pues se sostiene que el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ha incurrido en *“(...) falta de criterios objetivos para esta aplicación del precepto legal impugnado, al hacerse solo una escueta mención a los criterios que se establecen para determinar el quantum, sin desarrollar los fundamentos que llevan a dicha decisión (por qué un monto*



específico y no otro), descartar las circunstancias atenuantes e incluso basarse en razones que son abiertamente contradictorias” (fs. 39).

Por ello, concluye que “[u]na aplicación como la que se ha definido por el TDLC y que puede ser confirmada por la Excma. Corte Suprema no supera un estándar mínimo de idoneidad, esto es, que desde el punto de vista del afectado por la limitación del derecho el medio sirva para al menos fomentar el logro del fin. En efecto, lo que ha ocurrido con la aplicación del artículo 26, letra c) del DL N°211, de 1973 en el caso concreto es que se ha determinado una multa desproporcionada y excesiva, que no se condice con solucionar la supuesta exclusión de otros actores del mercado postal por parte de la Empresa de Correos de Chile (que en la práctica no ocurrió), con la finalidad de proteger a los consumidores y con la propia apreciación que ha hecho el TDLC respecto a que la supuesta conducta infractora de Correos de Chile no representa “los atentados más graves en contra de la libre competencia (como es la colusión)””.

*La imposición de una multa desproporcionada sin fundamento suficiente es gravemente contraria a la Constitución Política y las garantías establecidas en ella, a tal punto de que una confirmación por parte del máximo tribunal del criterio utilizado por el TDLC en aplicación del artículo 26, letra c) del DL N°211 podría impedir el correcto funcionamiento de la actividad postal que desarrolla la Empresa de Correos de Chile (...)”* (fs. 40);

**DECIMOSEPTIMO:** Que, desde esta perspectiva, ya ha sido asentado por esta Magistratura que “(...) las alegaciones transcritas no trascienden más allá de una crítica a lo obrado por los tribunales, ya sea porque se entiende que ellos no habrían motivado su resolución (...), como porque no habrían respetado la proporcionalidad entre lo que habría sido sometido a su juzgamiento y lo definitivamente sentenciado. Este cuestionamiento tampoco puede prosperar, pues supone entrar a revisar la corrección o incorrección de lo obrado por los tribunales (...), cuestión que resulta del todo extraña a la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad intentada, pues como ha señalado este Tribunal, “toca a los jueces del fondo corregir y remediar el eventual error cometido al aplicar cierta disposición legal durante alguna gestión judicial, aunque ello traiga aparejada alguna consecuencia inconstitucional (sentencia Rol N° 2.292, considerando segundo)” (c. 19°, Rol N° 2.699);

**DECIMOCTAVO:** Que, así las cosas, el requirente, traslada la falta de motivación y la desproporción que atribuye al sentenciador del fondo, por las que ha reclamado ante la Excelentísima Corte Suprema, al precepto legal que regula la multa, transformándola en un requerimiento de inaplicabilidad, lo que ya es motivo suficiente para desestimarlo porque sigue siendo, al fin y al cabo, un cuestionamiento a la decisión adoptada por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia que debe ser revisada por la Corte Suprema y no por esta Magistratura;

**DECIMONOVENO:** Que, con todo, es posible encontrar en el requerimiento dos argumentaciones que podrían, en principio, estimarse propiamente de inaplicabilidad, por lo que es menester pronunciarse en torno de ellas, para concluir que la aplicación del artículo 26 letra c) cuestionado, sin perjuicio de lo que resuelva la Excelentísima Corte Suprema en el recurso de reclamación pendiente, no resulta contraria a la Constitución, en los términos planteados por el requirente;



## 2. La aplicación del artículo 26 letra c) no resulta contraria a la Constitución

**VIGESIMO:** Que, la primera cuestión de constitucionalidad del precepto legal impugnado se vincula con el principio de proporcionalidad y el debido proceso, porque en el artículo 26 letra c) “(...) no se establece una graduación en razón de circunstancias agravantes o atenuantes de la sanción administrativa que se busca suprimir en la gestión pendiente (...), sino que responde a una actividad sancionadora totalmente discrecional y arbitraria, vulnerando así el derecho al debido proceso reconocido en el artículo 19 N° 3 de la CPR” (fs. 33);

**VIGESIMOPRIMERO:** Que, sin embargo, la impugnación referida no resulta ser efectiva, desde luego, porque, como ya se indicó, el artículo 26 letra c), en su texto actual, no sólo contempla, desde 2009, que uno de los factores que cabe considerar para determinar la multa, disminuyéndola, es la colaboración del infractor -lo que fue descartado en el considerando 172 de la sentencia (fs. 208)- o, a la inversa, la calidad de reincidente que incorporó la ley que creó el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, en 2003;

**VIGESIMOSEGUNDO:** Que, más aún, esa regulación específica en materia de multa, no obsta a que las partes puedan plantear circunstancias modificatorias de la responsabilidad propia o de la contraria, como también lo indica la sentencia, en el aludido considerando 172, a propósito de la capacidad económica de Correos o de lo expresado en el considerando 167;

**VIGESIMOTERCERO:** Que, entonces, no resulta desproporcionado ni lesiona el debido proceso, en relación con circunstancias modificatorias de la responsabilidad, la aplicación del artículo 26 letra c) del DL. N° 211;

**VIGESIMOCUARTO:** Que, conviene aclarar aquí que no resulta posible acudir a la sentencia Rol N° 2.922 para invocarla como precedente analogable, ya que, en ese caso, se trataba de un precepto legal respecto del que “(...) no resultan razonables ni existen criterios objetivos que determinen la forma en que corresponde aplicar la sanción prevista en el artículo 29 del DL 3538, puesto que la disposición se limita a facultar -discrecionalmente- a la autoridad administrativa a imponer sanción, de hasta un 30% del valor de la operación irregular (...)” (c. 43°), lo que fue enmendado -cabe recordarlo- al dictarse la Ley N° 21.000, a diferencia del artículo 26 letra c) del DL N° 211 que sí contempla parámetros y donde la aplicación de la multa no compete a una autoridad administrativa, sino al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia;

**VIGESIMOQUINTO:** Que, en cuanto a la segunda objeción de constitucionalidad que puede encontrarse en el requerimiento, se sostiene que “(...) la aplicación de la norma impugnada vulnera la igualdad ante la ley, al aplicarse en la determinación de la sanción pecuniaria criterios diferentes a los establecidos por el legislador, ignorando las directrices contenidas en el mismo artículo 26, letra c) del DL N°211 de manera arbitraria, sin que se cumpliera con un mínimo de razonabilidad para fundar un tratamiento diferente respecto de otros posibles infractores de las normas de libre competencia. A su vez, la aplicación del precepto legal impugnado en la gestión pendiente constituye una vulneración a la igualdad ante la ley, al ignorar las circunstancias particulares de la Empresa de Correos de”



*Chile que, como empresa estatal y operador designado, debe cumplir con los deberes de la prestación del Servicio Postal Universal y otras cargas propias del rol de servicio público y la prestación de una actividad de interés general” (fs. 42);*

**VIGESIMOSEXTO:** Que, sin embargo, nuevamente se trata de un cuestionamiento que no se dirige en contra de la aplicación contraria a la Constitución del precepto impugnado, sino que incide en la actuación del Juez del Fondo que, al revés de la inaplicabilidad, es objeto de reproche por no haber seguido las directrices contenidas en él ni haber estimado las circunstancias particulares de la requirente, todo lo cual hoy se encuentra sometido al conocimiento y decisión de la Excelentísima Corte Suprema;

**VIGESIMOSEPTIMO:** Que, finalmente, en cuanto a la vulneración del derecho de propiedad y del numeral 26° del artículo 19, tal como se argumenta en el requerimiento, su aplicación inconstitucional se alega como consecuencia del carácter desproporcionado o injustamente gravoso de la sanción o a raíz de la lesión del debido proceso, que ya hemos examinado y desestimado, por lo que, habiéndose descartado, no se verifica tampoco la lesión del dominio ni la del numeral 26°;

**VIGESIMOCTAVO:** Que, por lo expuesto, entonces, estuvimos por desestimar el requerimiento de inaplicabilidad atendido que la aplicación del artículo 26 letra c) del Decreto Ley N° 211 no resulta contraria a los derechos invocados por la accionante, sin perjuicio -cabe reiterarlo- de la competencia de la Excelentísima Corte Suprema para examinar, con plena jurisdicción, en la forma y en el fondo, lo sentenciado por el Tribunal de Defensa de Libre Competencia, especialmente, en cuanto a la motivación de su decisión (c. 14°, Rol N° 13.074);

### **3. Alegación formulada en la vista de la causa**

**VIGESIMONOVENO:** Que, por último, en la vista de la causa, la requirente sostuvo una alegación consistente en que no se estaría pidiendo la revisión de lo sentenciado por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, sino que la aplicación del artículo 26 letra c), al plantear, en síntesis, que ese precepto legal contiene un enunciado normativo que debe ser especificado por el Juez del Fondo y que, al configurar esta regla de concreción al caso particular, se produciría la aplicación contraria a la Constitución del referido artículo 26 letra c);

**TRIGESIMO:** Que, aun cuando se admita el razonamiento del requirente, sólo para efectos de análisis, pues parece extremar demasiado la comprensión del artículo 26 letra c) concebirlo sólo como un enunciado normativo general o de principio, lo cierto es que, al fin y al cabo, lo obrado por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia es la interpretación del artículo 26 c) y su aplicación a los hechos que configuran el caso que le ha tocado resolver, de tal modo que ese proceso y la decisión adoptada deben ser revisadas, pero en la sede correspondiente, ante la Excelentísima Corte Suprema. No es la aplicación del precepto legal que resulta contraria a la Constitución, en suma, lo que está en cuestión, sino la interpretación de la ley y el proceso de subsunción que compete al Juez del Fondo;

**TRIGESIMOPRIMERO:** Que, como ha sostenido el ex Presidente de esta Magistratura, Juan José Romero, “[e]xiste, efectivamente, un trade-off o tensión entre el valor de la predictibilidad en el proceso de determinación del importe de



*una multa y el de la flexibilidad que un tribunal necesita para ajustar la multa al caso concreto considerando razones disuasorias y retributivas. Nuestra legislación en cuanto a su diseño, como se ha visto, ha optado por la flexibilidad o discreción. Sin embargo, debe tenerse en consideración que, por un lado, la predictibilidad no es un valor sobre el cual exista unánime respaldo y que, por otro, será la actuación misma del TDLC, en cada caso concreto, la que permitirá, en definitiva, verificar la legitimidad de su actuar, que es, al final, lo relevante” (“Enforcement, Sanciones y Multas en el Sistema de Libre Competencia Chileno”, en *La Libre Competencia en el Chile del Bicentenario*, Santiago, Thomson Reuters, 2011 p. 524).*

Y esa actuación del Tribunal, en el caso concreto, como se ha dicho reiteradamente, se encuentra sometida a revisión ante la Excelentísima Corte Suprema.

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

**SE RESUELVE:**

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

**DISIDENCIA**

**Acordada con el voto en contra del Ministro señor RODRIGO PICA FLORES, quien estuvo por acoger el requerimiento,** en base a los siguientes fundamentos:

- 1°. La Empresa de Correos de Chile, persona jurídica de derecho público, creada por el Decreto con Fuerza de Ley N° 10, de 1982, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, es un órgano de la Administración del Estado de conformidad con el artículo 1° de la LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO “*La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley*”, mención



esta última que incorpora al organigrama de la Administración del Estado a la Empresa de Correos de Chile.

- 2°. En tal orden, aun cuando sea una “empresa”, regida por la igualdad de legislación económica en el desarrollo de su giro que establece el numeral 21° del artículo 19 de la Constitución Política, es innegable que es un órgano de 2 dimensiones: una empresarial en el desarrollo de su giro y otra jurídico administrativa en la prestación de un servicio público, cuestión que se ve reflejada en el artículo 2° del DFL que la crea al señalar que “El objeto de la Empresa será prestar servicios de envíos de correspondencia nacional e internacional. Sin perjuicio de lo anterior, podrá efectuar otras prestaciones de servicio postal, tales como: encomiendas, giros postales, y similares, que acuerde el Directorio”, agregando que “Asimismo le corresponderá a la Empresa cumplir los acuerdos y obligaciones que emanen de los convenios y tratados internacionales Postales que suscriba el Estado de Chile”, siendo el órgano del Estado responsable del cumplimiento de estándares y obligaciones internacionales en la materia, sea frente a Estados o a organizaciones internacionales.
- 3°. Así, no puede desconocerse que el servicio postal es en primer término un servicio público, que adopta la forma de empresa pública creada por ley recién en 1982, disponiendo el aludido DFL en su artículo 26 que “La Empresa de Correos de Chile será la sucesora del actual Servicio de Correos y Telégrafos en las materias relativas a la actividad postal, debiendo en consecuencia entenderse referidas a ésta todas las menciones que las leyes u otras normas vigentes hacen al Servicio de Correos y Telégrafos; como también de los contratos y convenios que dicho Servicio haya suscrito en estas materias”.
- 4°. En tal sentido, el Estado Chileno, mediante la Empresa de Correos de Chile es miembro de la Unión Postal Universal, entidad especializada que habiendo sido establecida en 1874 es hoy un órgano de las Organización de Naciones Unidas, y es a la vez principal foro postal mundial para la cooperación internacional. En tal sentido, la requirente es la parte técnica del Estado de Chile en tan entidad, y es la obligada al cumplimiento de los compromisos internacionales relativos a la actividad postal, contenidos en la Convención Postal, ratificada por Chile, publicada en el Diario Oficial de 17 de agosto de 1965. En el mismo orden, es el representante del Estado de Chile en la UPAEP, Unión Postal de las Américas, España y Portugal, organismo Internacional de carácter intergubernamental, fundado en el año 1911, cuya Constitución, aprobada en el Congreso de Santiago de Chile en 1971 (modificada por los Congresos de Lima, 1976, Managua, 1981, La Habana, 1985, Buenos Aires, 1990 y Montevideo, 1993), dispone que el deber de los Estados de “asegurar el derecho de toda persona a disponer de prestaciones postales públicas de calidad”, y “teniendo en cuenta que los países o territorios miembros deben asegurar prestaciones postales de calidad y asequibles, a través de los operadores que designen como proveedores del servicio postal universal”, cuyo es el caso de la Empresa de Correos de Chile.
- 5°. Así, queda claro que más allá de la lógica y forma empresarial que el sistema jurídico le dió, el correo estatal es un servicio público, con deber internacional de “asequibilidad”, lo que implica que los costos de uso del servicio han de ser los más bajos posible. A ello se une que si el régimen jurídico determinado por el legislador es el de una empresa, Correos de Chile ha de generar sus propios ingresos para cumplir tal



servicio público, que como tal ha de ser regular, continuo e inexcusable. Cabe mencionar que tales cargas y deberes de derecho público no son soportados por las empresas de correo privado, que son libres de determinar si terminan o no su giro, si abren o no sucursales en una determinada localidad y si cobran o no lo más caro posible por sus tarifas y si se dedican o no a actividades conexas que no necesariamente sean postales.

- 6°. En tal sentido, es claro que la igualdad de trato determinada por el numeral 2° del artículo 19 de la Constitución al prohibir las discriminaciones arbitrarias se refiere a tratar como iguales a quienes se encuentren en la misma posición para una determinada relación jurídica. Es en ese sentido que a pesar de la igualdad de trato entre empresas estatales y privadas para el desarrollo del giro establecida en el numeral 21° del artículo 19, las empresas de correo privado jamás tendrán igualdad jurídica con la Empresa de Correos de Chile, pues no tendrán las limitantes del derecho administrativo ni las cargas de servicio público enunciadas, además de que la empresa requirente se encuentra sujeta a un impuesto a la renta adicional y especial, pues las empresas del Estado deben pagar adicionalmente al Impuesto de Primera Categoría, un impuesto especial del 40% sobre las utilidades generadas, según lo dispuesto por el artículo 2° del decreto ley N° 2.398, de 1978.
- 7°. Así, la aplicación mecánica y analógica de normas de libre competencia a un servicio público como lo es la Empresa de Correos de Chile afecta la regla de la igualdad ante la ley del artículo 19 numeral 2° de la Constitución al tratar como igual lo que es diferente, afectando además el principio de servicialidad del Estado del artículo 1° de la Constitución, en la medida que el servicio público de correos pasa a estar más a disposición del mercado de correos privados que del servicio a la ciudadanía, teniendo presente que además el servicio público postal tiene el deber de auto financiarse al configurarse como empresa estatal desde 1982, por lo que además se ve afectado al imponérsele sanciones y condiciones que le merman su estrategia de mercado, lo que puede llegar a poner en riesgo su financiamiento y su viabilidad.
- 8°. Finalmente, este disidente descarta las infracciones a las demás normas constitucionales invocadas.

Redactó la sentencia el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, y la disidencia, el señor Ministro que la suscribe.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 13.054-22 INA.**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, 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 y señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz.

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



**D4BC68C9-9DCB-467A-B63F-017CB51857F1**

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.