

## LOS TIPOS PENALES ADMINISTRATIVOS EN LA LEY N° 18.410, ORGÁNICA DE LA SUPERINTENDENCIA DE ELECTRICIDAD Y COMBUSTIBLES

EUGENIO EVANS ESPIÑEIRA

*Abogado*

*Profesor Pontificia Universidad Católica de Chile*

### A) REGULACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL ORDEN PENAL

La Constitución de 1980, según aparece de las actas oficiales de la Comisión de Estudios para su formulación, estableció un conjunto de preceptos que persiguen robustecer el principio de juridicidad y, con ello, la existencia y vigencia del concepto de estado de derecho en Chile y, a la par, establecer un catálogo de derechos fundamentales de las personas garantizados con los mecanismos de acción para asegurar su cautela ante el Poder Judicial.

Ambos conceptos, principio de juridicidad y derechos fundamentales, constituyen una suerte de relación necesaria, pues el uno y los otros procuran limitar el ejercicio del poder estatal en beneficio del elemento más importante de su existencia, a saber, las personas que habitan su territorio.

El artículo 19 de la Carta Fundamental se refiere a los derechos fundamentales que ella asegura a todas las personas, con notables y riquísimas novedades. Baste citar la profundización y extensión del principio de igualdad abarcando la identidad material del concepto de persona humana, la igualdad ante la ley, ante los tributos, en el acceso a la justicia y la no discriminación arbitraria, esto último, como un claro robustecimiento de la economía.

Igual cabe agregar, a propósito de las nuevas garantías económicas, las que en conjunto conforman lo que la doctrina ha denominado un "orden público económico" de nivel constitucional conformado por principios recogidos en las normas positivas que garantizan la libertad para desarrollar actividades económicas y la no discriminación en materias a ellas referidas, la libertad de trabajo, la libre asociación, la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, el derecho de propiedad, etc.

Como derechos fundamentales que son y acogiendo la regla propuesta por la doctrina (Patricio Zapata L. "La Interpretación de la

Constitución"), cabe a su respecto la interpretación más amplia y plena posible, es decir, dar a su consagración la extensión que coincida con el interés de las personas, pues es en beneficio de ellas la razón de ser de la Constitución misma.

Concretamente, nos interesa el análisis del N° 3 del artículo 19 citado, relativo a la igual protección en el ejercicio de los derechos e igualdad ante la justicia. Este numeral abarca un conjunto de bienes jurídicos destinados a asegurar la protección igual para todos en el ejercicio de los derechos ante toda autoridad, la seguridad de la intervención del abogado para la defensa judicial, las garantías del justo proceso, la presunción de inocencia, una relativa prohibición de las leyes penales en blanco y la concreta descripción, en la ley, de las conductas sancionadas por el ordenamiento jurídico.

Es precisamente el último de los bienes señalados el que interesa y constituye el núcleo sobre el que gira nuestra ponencia. El N° 3, inciso final, artículo 19 de la Constitución dispone que "*ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella*", redacción que permite sostener a pretensión del constituyente, no del todo satisfecha, de prohibir la dictación de las llamadas leyes penales en blanco, que son aquellas en las que el legislador se limita a describir parcialmente la conducta que pretende sancionar, remitiéndose a otras normas jurídicas, generalmente resoluciones de autoridad, para que complete la figura delictiva.

Es interesante, aun brevemente, detenerse en la historia fidedigna de los bienes jurídicos de carácter penal que contiene este N° 3, para apreciar cómo es que para algunos redactores de la Constitución las exigencias y principios que envuelven debían aplicarse no solo a las sanciones penales sino a toda sanción de otra naturaleza, sea aplicada por los Tribunales Ordinarios de Justicia o por la Administración cuando asume las potestades sancionatorias que el ordenamiento jurídico le reconoce. En efecto, en la Sesión 113 de la Comisión de Estudios de la Nueva

Constitución, los comisionados Sres. Evans, Ortúzar y Silva Bascuñán estuvieron por extender el principio de tipicidad y prohibición de dictar leyes penales en blanco a toda y cualquier norma (legal) que impusiera sanciones, tesis que en ese momento no se concretó, pero que ha sido recogida por sentencias del Tribunal Constitucional, conforme se señalará.

En efecto, en sentencia Rol N° 244 de 26 de agosto de 1996, el T.C., conociendo del Proyecto de Ley que modificaba la Ley N° 4.601, de Caza, a fin de proteger la fauna, desechó por inconstitucional el siguiente precepto del proyecto sometido a su análisis: Artículo 37: "El conocimiento y castigo de los delitos a que se refieren los artículos 30 y 31 corresponderá al juez del crimen competente.

Asimismo, el Servicio Agrícola y Ganadero será competente para conocer y sancionar administrativamente las contravenciones a esta ley o a su reglamento, en conformidad a lo dispuesto en la ley N° 18.755". Los fundamentos del tribunal fueron, en lo que interesa, los siguientes:

Considerando 8°. *Que, este tribunal entiende, que al utilizar la expresión "conocimiento y castigo", que emplea el inciso primero del artículo 37 permanente del proyecto en análisis, esa disposición no limita el pleno ejercicio de la jurisdicción por parte del juez en lo criminal que le concede la Constitución Política y que, en consecuencia, le permite absolver o condenar a quien ha sido sometido a proceso;*

Considerando 9°. *Que los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado;* Considerando 10°. *Que, entre ellos, es necesario destacar los principios de legalidad y de tipicidad, los cuales no se identifican, sino que el segundo tiene un contenido propio como modo de realización del primero. La legalidad se cumple con la previsión de los delitos e infracciones y de las sanciones en la ley, pero la tipicidad requiere de algo más, que es la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad, junto a la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta;*

Considerando 11°. *Que, en este sentido, ambos principios se encuentran consagrados en los incisos séptimo y octavo del N° 3 del ar-*

*tículo 19, de la Carta Fundamental, de acuerdo a los cuales... "Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella";*

Considerando 12°. *Que, de esta forma, la Constitución precisa de manera clara que corresponde a la ley y solo a ella establecer al menos el núcleo esencial de las conductas que se sancionan, materia que así, de exclusiva y excluyente reserva legal, en términos tales que no procede a su respecto ni siquiera la delegación de facultades legislativas al Presidente de la República, en conformidad a lo que dispone el artículo 61, inciso 2°, de la Constitución Política;*

Considerando 14°. *Que, en consecuencia, el artículo 37, inciso 2°, del proyecto en análisis, al atribuir competencia al Servicio Agrícola y Ganadero para conocer y sancionar administrativamente no solo las "contravenciones a esta ley", sino también "a su reglamento", resulta contraria a la Constitución Política al vulnerar la reserva legal que las normas constitucionales antes indicadas consagran, en relación con las conductas que pueden ser objeto de sanción.*

Es interesante reflexionar sobre la doctrina que aparece de esta sentencia, especialmente en cuanto a la relación que existe entre la norma tachada de inconstitucional y algunos preceptos de la Ley N° 18.410, en concreto, aquellos que habilitan a la SEC para aplicar sanciones por infracciones a las normas reglamentarias y técnicas.

En un primer análisis, el T.C. entiende, al igual que lo hicieron los comisionados Sres. Evans, Ortúzar y Silva Bascuñán, que los principios que inspiran el orden penal recogidos por los tres últimos incisos del N° 3 del artículo 19 se aplican a todas las manifestaciones del derecho sancionador del Estado. Aquí el órgano de control hace una expresa aplicación de la regla de hermenéutica constitucional revisada que señala la amplia interpretación de los preceptos que reconocen derechos a las personas.

Además, el T.C. entiende que la Constitución exige la concurrencia, en términos amplios y exhaustivos, de los principios de legalidad y tipicidad, es decir, además de la reserva a la ley y solo a ella, del establecimiento de las conductas sancionadas, la Carta Fundamental impone que sea la misma ley la que precise la concreta definición de la conducta que ella misma estima reprochable.

Por último, decide que no se compece con el orden fundamental que una autoridad admi-

nistrativa pueda aplicar sanciones por infracción a un reglamento, pues tal potestad es contraria a los principios revisados y por ello lo será, además, respecto del artículo 6° de la misma Constitución en cuanto impone a los órganos del Estado someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella.

## B) LA SUPERINTENDENCIA DE ELECTRICIDAD Y COMBUSTIBLES COMO ÓRGANO SANCIONADOR

La Ley N° 18.410 atribuye a la S.E.C. un doble carácter como órgano administrativo. Por una parte, es el servicio funcionalmente descentralizado cuyo objeto será fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y normas técnicas sobre generación, producción, almacenamiento, transporte y distribución de combustibles líquidos, gas y electricidad (arts. 1° y 2°). Por la otra, se nos presenta como el órgano con potestades administrativas sancionadoras por medio de las cuales ejerce funciones jurisdiccionales estando facultada para "aplicar e interpretar administrativamente las disposiciones legales y reglamentarias cuyo cumplimiento le corresponde vigilar" e imponer sanciones por medio de resoluciones dictadas conforme al procedimiento que señalan el artículo 17 de la ley citada y el Decreto N° 119 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción de 1989.

En el ejercicio de la función jurisdiccional sancionadora, la ley ha señalado un procedimiento tendiente a dar cumplimiento a los requerimientos constitucionales relativos a un proceso e investigación racional y justo (inc. 5°, N° 3 art. 19), ello según aparece de los citados artículo 17 y Decreto N° 119.

La importancia del cumplimiento de esas exigencias deriva también de la extensión que debe darse a la interpretación de ese inciso 5° del N° 3 señalado, pues la S.E.C. como autoridad administrativa con potestades sancionadoras dicta resoluciones que afectan derechos de las personas, ejerciendo, en ese carácter, una función jurisdiccional.

Sin embargo, la misma Ley N° 18.410 ha previsto exigencias para el administrado, posteriores a la resolución del Superintendente, que debilitan el acceso a la justicia en los términos formulados por la Carta Fundamental. En efecto, el artículo 19 dispone que "*los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de diez días hábiles, contado desde la notifi-*

*cación, ante la Corte de Apelaciones correspondiente al domicilio del reclamante.... Para interponer la reclamación contra una multa deberá acompañarse boleta de consignación a la orden de la Corte, por el 25% del monto de la misma*".

Tal como lo expusieramos ante el T.C. (representamos a la ASEP formulando reparos de inconstitucionalidad respecto de esa consignación), la exigencia impuesta al reclamante erosiona el derecho de acceso a la justicia establecida en el N° 3 del artículo 19 de la Constitución, en la parte que consagra la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos y que es el reconocimiento del derecho a la acción para tutelar los derechos fundamentales. Sostuvimos la inconstitucionalidad de esa consignación previa, pues constituía un impedimento para el ejercicio del derecho de recurrir ante el juez y una manifiesta vulneración del artículo 5° de la Constitución que obliga a todo órgano del Estado —incluido obviamente el legislador— de promover y respetar los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana.

Además, le representamos al T.C. que ese gravamen conlleva atentar en contra de la garantía relativa a la igualdad ante la ley (N° 2, art. 19), puesto que la exigencia de pagar parte de la multa impuesta por vía administrativa, para tener la posibilidad de reclamar de ella ante la Justicia Ordinaria, significa un privilegio para la autoridad administrativa sin sustento en la Constitución y que, en fin, se alza como una abierta discriminación arbitraria en contra del reclamante.

## C) EXAMEN DE LOS TIPOS PENALES ADMINISTRATIVOS EN LA LEY N° 18.410

Los tipos penales administrativos que establece la Ley N° 18.410 fueron incorporados a su texto por el artículo 1° de la Ley N° 19.613 del 8 de junio de 1999. Este último cuerpo legal modificó, además, la Ley General de Servicios Eléctricos, especialmente el artículo 99 bis, alternado el régimen de responsabilidad de las empresas de generación en caso de decretarse un déficit de producción de energía.

En lo pertinente a este trabajo, las modificaciones más relevantes dicen relación con los siguientes nuevos preceptos:

Artículo 3 N° 17 incisos 2°, 3°, 4° y 5°: "*Los reclamos serán comunicados por la Superintendencia a los afectados, fijándoles un plazo prudencial para informar. Si dicho informe fuere*

suficiente para esclarecer la cuestión debatida, dictará resolución inmediata. Si el afectado no contestare en el plazo fijado o si el hecho imputado fuere estimado de gravedad, la Superintendencia deberá disponer que se practique una investigación que le permita formarse juicio completo y dictar la resolución que sea procedente.

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

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

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

Artículo 15°. Las empresas, entidades o personas naturales, sujetas a la fiscalización o supervisión de la Superintendencia, que incurrieren en infracciones de las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con electricidad, gas y combustibles líquidos, o en incumplimiento de las instrucciones y órdenes que les imparta la Superintendencia, podrán ser objeto de la aplicación por esta de las sanciones que se señalan en este Título, sin perjuicio de las establecidas específicamente en esta ley o en otros cuerpos legales.

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

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

1. Hayan producido la muerte o lesión grave a las personas, en los términos del artículo 397, N° 1, del Código Penal;
2. Hayan entregado información falseada que pueda afectar el normal funcionamiento del mercado a los procesos de regulación de precios;
3. Hayan afectado a la generalidad de los usuarios o clientes abastecidos por el infractor, en forma significativa;
4. Hayan alterado la regularidad, continuidad, calidad o seguridad del servicio respectivo, más allá de los estándares permitidos por las normas y afecten a lo menos al 5% de los usuarios abastecidos por la infractora;

5. Hayan ocasionado una falla generalizada en el funcionamiento de un sistema eléctrico o de combustibles, o
6. Constituyan reiteración o reincidencia en infracciones calificadas como graves de acuerdo con este artículo.

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

1. Hayan causado lesiones que no sean las señaladas en el N° 1 del inciso anterior, o signifiquen peligro para la seguridad o salud de las personas;
2. Hayan causado daño a los bienes de un número significativo de usuarios;
3. Pongan en peligro la regularidad, continuidad, calidad o seguridad del servicio respectivo;
4. Involucren peligro o riesgo de ocasionar una falla generalizada del sistema eléctrico o de combustibles;
5. No acaten las órdenes e instrucciones de la autoridad y, en el caso de un sistema eléctrico, incumplan las órdenes impartidas por el respectivo organismo coordinador de la operación, de lo cual se deriven los riesgos a que se refieren los números anteriores;
6. Constituyan una negativa a entregar información en los casos que la ley autorice a la Superintendencia o a la Comisión Nacional de Energía para exigirla;
7. Conlleven alteración de los precios o de las cantidades suministradas, en perjuicio de los usuarios, u
8. Constituyan persistente reiteración de una misma infracción calificada como leve de acuerdo con este artículo.

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

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

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

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

- a) la importancia del daño causado o del peligro ocasionado,
- b) el porcentaje de usuarios afectados por la infracción.
- c) el beneficio económico obtenido con motivo de la infracción.
- d) la intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma.
- e) la conducta anterior.
- f) la capacidad económica del infractor, especialmente si se compromete la continuidad del servicio prestado por el afectado".

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

1. Multa de hasta diez mil unidades tributarias anuales, revocación de autorización o licencia, comiso o clausura, tratándose de infracciones gravísimas, conforme a lo establecido en el artículo 15°;
2. Multa de hasta cinco mil unidades tributarias anuales, revocación de autorización o licencia, comiso o clausura, tratándose de infracciones graves, de acuerdo con el artículo antes citado, y
3. Multa de hasta quinientas unidades tributarias anuales o amonestación por escrito, tratándose de infracciones leves.

Artículo 16 B: Sin perjuicio de las sanciones que correspondan, la interrupción o suspensión del suministro de energía eléctrica no autorizada en conformidad a la ley y los reglamentos, que afecte parcial o íntegramente una o más áreas de concesión de distribución, dará lugar a una compensación a los usuarios sujetos a regulación de precios afectados, de cargo del concesionario, equivalente al doble del valor de la energía no suministrada durante la interrupción o suspensión del servicio, valorizada a costo de racionamiento.

La compensación regulada en este artículo se efectuará descontando las cantidades correspondientes en la facturación más próxima, en aquellas que determine la Superintendencia a requerimiento del respectivo concesionario.

Las compensaciones a que se refiere este artículo se abonarán al usuario de inmediato, independientemente del derecho que asista al conce-

sionario para repetir en contra de terceros responsables".

#### HISTORIA FIDEDIGNA

La Ley N° 19.613 se dictó en plena crisis de abastecimiento eléctrico en el Sistema Interconectado Central. Su origen, de todos conocido, una de las sequías más profundas que haya conocido la historia de nuestro país, hecho que se sumó al retraso en el ingreso con plena capacidad de producción de la central generadora de ciclo combinado Nehuenco.

Consecuencialmente, la ley citada es fruto del trabajo legislativo desarrollado en plena crisis, por lo que sus preceptos derivan de la reacción frente a los costos sociales de ella más que de un análisis razonado y frío respecto de las consecuencias para la inversión, que produciría en el sector económico eléctrico del país.

Tocante a las infracciones administrativas que se tipifican en los artículos transcritos, nos parece útil repasar los fundamentos contenidos en el mensaje del 15 de diciembre de 1998, con que el ejecutivo inició la tramitación del proyecto que posteriormente sería la Ley N° 19.613. Sostuvo: "*En el transcurso de este año y de los anteriores, el país ha padecido en varias ocasiones la suspensión del suministro de energía eléctrica.*

Así por ejemplo, el 1° de mayo de 1997, se produjo una interrupción del suministro que, durante media hora, afectó desde la III a la Xª Región. Un caso similar se produjo el 13 de octubre del mismo año, en el momento de mayor actividad nacional.

En el Sistema Interconectado del Norte Grande, durante el transcurso del año anterior y del año en curso, se han registrado multiplicidad de casos similares, afectando a la Iª y IIª Región.

Las consecuencias de estas situaciones para la economía del país, la seguridad de las personas y los bienes, son incalculables.

El decreto con fuerza de ley N° 1 de 1982, de Minería, Ley General de Servicios Eléctricos, consagra en su artículo 81 las normas de derecho público básicas del sector eléctrico, al establecer la obligación de interconexión y el deber de coordinación de la operación de las instalaciones eléctricas interconectadas, con el fin de preservar la seguridad del servicio en el sistema eléctrico y garantizar la operación más económica del sistema.

Por otra parte, el suministro de electricidad, como servicio de utilidad pública esencial para la población, está legalmente sujeto a exigencias especiales en su prestación. Entre estas, la con-

tinuidad del servicio es una de las exigencias básicas que la ley establece, al imponer a todos los concesionarios de servicio público el deber de mantener las instalaciones en buen estado, y de ajustar el servicio que proporcionan a los estándares de calidad que se fijan conforme a ella.

La obligación de los concesionarios de prestar el servicio en continuidad, constituye para los usuarios de servicios eléctricos el derecho a la exigibilidad y disponibilidad de un bien que en la vida moderna es indispensable para la actividad cotidiana de los ciudadanos.

Por ello, en situaciones de fallas como las expuestas, los ciudadanos se preguntan, con legítima inquietud, hasta dónde están protegidos ante tales irregularidades y cómo se sanciona a los responsables de las mismas".

En el mismo texto del mensaje se sostuvo por el Ejecutivo: *"Por otra parte, en materia de sanciones, se eleva el monto de las multas que puede imponer la SEC a 10.000 UTA, cumpliéndose de ese modo uno de los propósitos fundamentales de la presente iniciativa. Ello se concreta en la modificación del artículo 16 de la Ley de la Superintendencia"*.

Adicionalmente, por medio de la incorporación de un nuevo artículo 16 Bis, se establece como infracción específica la interrupción del suministro a causa de fallas en la seguridad del sistema, que afecte a una o más áreas de concesión de distribución. La sanción a imponer a quienes resulten responsables, se eleva el máximo actual de las 500 UTM, a un monto que puede llegar al duplo del valor de la energía no suministrada durante la interrupción, valorada a costo de racionamiento.

Ello representará un claro incentivo para que las empresas mejoren la coordinación y la seguridad del sistema.

Adicionalmente, esta sanción puede resultar incrementada si la falla producida no ha sido causada únicamente por deficiencias de coordinación, sino por interés de lucro del responsable. En este caso, se suma a la anterior, una multa equivalente al doble del beneficio obtenido por la falla producida".

Específicamente, en lo que se refiere a la potestad sancionatoria, el mensaje expuso: *"Otra potestad, distinta a la fiscalizadora, es la que permite a las Superintendencias aplicar multas, clausuras, revocaciones, etc., en caso de existir infracción a las normas legales, reglamentarias o técnicas, o incumplimiento de las órdenes o instrucciones que emitan"*.

Como se sabe, la sanción administrativa consiste en cualquier medida correctiva o disciplinaria aplicada por la Administración a una persona, como consecuencia de una conducta

ilegal, a resultas de un procedimiento administrativo y con una finalidad puramente represora.

Los elementos, entonces, a partir de los cuales se construye la sanción administrativa son, en primer lugar, el que sea aplicada por un órgano de la Administración. Enseguida, debe consistir en la imposición de una medida que signifique la privación de un derecho preexistente o la imposición de un nuevo deber. En tercer lugar, debe existir una conducta antijurídica. En cuarto lugar, la sanción administrativa debe buscar restablecer el orden previamente quebrantado por la acción del transgresor. Finalmente, debe enmarcarse dentro de un procedimiento administrativo.

*"Una de las sanciones típicas que aplican las Superintendencias, es la multa. Esta, por regla general, es impuesta por resolución del Superintendente respectivo. De ella puede reclamarse ante los tribunales de justicia. Lo habitual es que tenga plazo de prescripción de tres o cuatro años"*.

#### EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN LA LEY Nº 18.410

Hemos señalado precedentemente que las exigencias que hace la Constitución al tipo de norma jurídica que establece sanciones y, a su vez, los requisitos para tipificar conductas sancionadas por el ordenamiento jurídico, se reservan a la ley. Se cumple con el principio de legalidad en materia penal, en la medida que solo la ley puede establecer penas, debiendo la misma ley describir expresamente la conducta que se penaliza. Tales son los requisitos indispensables para dar certeza jurídica a las personas y se conciben por lo demás con la presunción de conocimiento por todos de la ley, la que no concurre en casos de fuentes normativas de inferior rango.

También ha quedado establecido que los requerimientos constitucionales revisados son aplicables a todas las manifestaciones del poder sancionador del Estado, es decir, no se limitan a penalizar las conductas que se deben describir conforme con el clásico derecho penal sino que, además, a todos los casos en que el Estado en ejercicio de ius puniendi, priva, limita o restringe un derecho con el objeto de restablecer el orden quebrantado.

Algunas de las sanciones previstas por los artículos 16, 16A y 16B producen los efectos descritos en el sentido que aplicadas generan efectos restrictivos al ejercicio de ciertos derechos, aun los fundamentales que reconoce la Constitución. Así deben reconocerse la clausura, el comiso, la caducidad de la concesión provi-

sional, y las multas, todas las cuales afectan los derechos a desarrollar actividades económicas y al derecho de propiedad.

En lo que respecta a la forma en que la Ley N° 18.410 efectúa la descripción de los tipos penales administrativos, es dable realizar los siguientes comentarios:

- a) El artículo 15 conforma el núcleo de la conducta estimada ilícita por el legislador, la que se describe así: *“las empresas, entidades o personas naturales, sujetas a la fiscalización o supervisión de la Superintendencia, que incurrieren en infracciones a las leyes, reglamentos y demás normas técnicas relacionadas con electricidad, gas y combustibles líquidos o en incumplimiento de las instrucciones y órdenes que les imparta la Superintendencia...”*;
- b) Es la infracción de ley, reglamentos, normas técnicas, instrucciones y órdenes de la SEC lo que habilita a esa entidad para imponer sanciones;
- c) Para los efectos de la aplicación de sanciones, conforme con la descripción típica revisada, las infracciones se clasifican en gravísimas, graves y leves;
- d) Las tres clases de infracciones, residualmente descritas, se enuncian como actos u omisiones que contravengan las “disposiciones pertinentes” o “cualquier precepto obligatorio”.
- e) Comparados los requerimientos que señala la Carta Fundamental, expresados con claridad y certeza por el Tribunal Constitucional en su sentencia Rol N° 244, que en lo medular transcribiéramos, se aprecian en el artículo 15 en comento vicios que vulneran la reserva legal que las normas constitucionales (tres últimos incisos del N° 3 art.19) consagran en relación con las conductas que pueden ser objeto de sanción. En efecto, la remisión no solo al reglamento, sino que también a normas inferiores (por lo general, técnicas dictadas por la misma SEC), a órdenes e instrucciones emanadas de esa autoridad, echan por tierra los principios inspiradores del orden penal previstos en la Carta Fundamental, los que como dijimos exigen la precisa definición de la conducta que la ley considera reprochable, garantizándose de esa forma el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad, junto a la exigencia de una ley previa, la de una ley cierta;
- f) Además de lo anterior, es necesario establecer que las infracciones clasificadas en este artículo 15 dicen relación con la misma descripción típica del inciso primero, es decir, basta que la SEC constate infracción a cualquiera de esas fuentes normativas para que, en función del resultado, encasille el acto u omisión en alguna de las tres categorías (gravísima, grave o leve);
- g) Por último, también es preciso aclarar que la ley ha establecido márgenes a la discrecionalidad de la SEC para aplicar las sanciones. En efecto, el artículo 16, letras a) a f) ha descrito circunstancias que debe considerar la autoridad al momento de resolver la aplicación de una sanción, lo que a nuestro entender debe constar en el acto administrativo correspondiente.