



2022

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 12.527-2021

[2 de noviembre de 2022]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LA FRASE "ALGUNAS DE LAS
SIGUIENTES MULTAS", CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 11, INCISO
PRIMERO, PRIMERA PARTE, DE LA LEY N° 18.902, QUE CREA LA
SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS

EMPRESA DE SERVICIOS SANITARIOS DE LOS LAGOS S.A. (ESSAL S.A.)

EN EL PROCESO ROL C-5874-2021, SOBRE RECLAMO JUDICIAL DE MULTA,
SEGUIDO ANTE EL UNDÉCIMO JUZGADO DE LETRAS EN LO CIVIL DE SANTIAGO

VISTOS:

Que, con fecha 9 de diciembre de 2021, Empresa de Servicios Sanitarios de Los Lagos S.A. (ESSAL S.A.), representada convencionalmente por Ramiro Mendoza Zúñiga, Pedro Aguerrea Mella y Matías Mori Arellano, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la frase “algunas de las siguientes multas”, contenida en el artículo 11, inciso primero, primera parte, de la Ley N° 18.902, que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios, en el proceso Rol C-5874-2021, sobre reclamo judicial de multa, seguido ante el Undécimo Juzgado de Letras en lo Civil de Santiago.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto del precepto impugnado en su parte destacada dispone

“Ley 18.902

Artículo 11.- *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.

b) De cincuenta y una a mil unidades tributarias anuales, cuando se trate de infracciones que pongan en peligro o afecten gravemente la salud de la población, o que afecten a la generalidad de los usuarios de los servicios.

c) De una a cien unidades tributarias anuales, cuando se trate de infracciones cometidas por los prestadores de servicios sanitarios, que importen el no acatamiento de las obligaciones y plazos establecidos por la ley respecto de las concesiones a que se refiere el decreto con fuerza de ley N° 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas, así como de las órdenes escritas y requerimientos, debidamente notificados, y plazos fijados por la Superintendencia de Servicios Sanitarios, en ejercicio de las atribuciones que la ley le encomiende, en relación con materias de su competencia.

d) De cincuenta y una a quinientas unidades tributarias anuales cuando se trate de infracciones relativas a la entrega de información falsa o manifiestamente errónea; y al no cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 63°, 64°, 65°, 66°, 67° y 70° del decreto con fuerza de ley N° 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas.

e) De cincuenta y una a diez mil unidades tributarias anuales cuando se trate del incumplimiento del programa de desarrollo a que se refiere el artículo 14° del decreto con fuerza de ley N° 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas.

f) De cincuenta y una a mil unidades tributarias anuales cuando se trate de la entrega o uso indebido de información privilegiada.

(...)"

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

La requirente, Empresa de Servicios Sanitarios de Los Lagos S.A., ESSAL S.A. refiere que ante el Decimoprimer Juzgado Civil de Santiago se sigue causa sobre reclamación jurisdiccional de multa.

Refiere que esta reclamación fue deducida por su parte, el 8 de julio de 2021, en contra de la resolución N° 1.283, de 25 de junio de 2021.

Señala que dicha resolución confirmó en todas sus partes la resolución N° 1.422, dictada con fecha 12 de agosto de 2020, la cual había sido objeto de reposición administrativa, en el expediente administrativo N° 4.312-19 seguido por la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

Añade que la resolución N° 1.422 le impuso una sanción ascendente a 2.720 UTA, la más alta indica de la historia de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, por aplicación del precepto legal contenido en el artículo 11 de la Ley N° 18.902.

Señala que su pretensión en la gestión pendiente es que se dejen sin efecto los actos administrativos impugnados, o en subsidio se rebaje de forma proporcional y sustancial el monto de las multas impuestas, en atención a que las mencionadas resoluciones fueron



dictadas infringiendo diversos principios rectores en materia de derecho administrativo sancionador.

Relata que este proceso administrativo fue iniciado por la Superintendencia por resolución N° 2.865, de 2 de agosto de 2019, tras una investigación especial instruida para analizar los hechos relativos al incidente de derrame de hidrocarburos en la Planta de Caipulli que provocó la interrupción no programada del servicio de agua potable en parte de la ciudad de Osorno entre los días 11 y 21 de julio de 2019.

Señala que en dicho acto administrativo, la Superintendencia le imputó un total de nueve cargos, por la supuesta infracción a los literales a), b), c) y d) contenidos en el inciso primero del artículo 11 de la Ley N° 18.902.

Agrega que pese a que presentó descargos y rindió prueba durante el término probatorio, la Superintendencia resolvió mediante la referida resolución N° 1.422, confirmar los nueve cargos imputados, imponiendo un cúmulo de nueve multas a ESSAL.

Explicita la actora que las nueve multas que le fueron impuestas están relacionadas al único evento de corte masivo y no programado del suministro de agua potable en parte de la ciudad de Osorno que debió implementarse entre los días 11 y 21 de julio de 2019 a causa del incidente operacional de derrame de hidrocarburos en la Planta Caipulli, que ocurrió durante la noche entre los días 10 y 11 de julio del mismo año.

Señala que si bien, tras el corte del día 11 de julio, ESSAL fue capaz de ir reestableciendo de forma paulatina el servicio de agua potable para la ciudad de Osorno a partir del día 17, lo cierto es que el servicio no fue reestablecido para la totalidad de los usuarios afectados hasta el día 21 de julio de 2019.

Por ello, sostiene que es evidente que la falta de continuidad del servicio de agua potable para Osorno entre los días 11 y 21 de julio de 2019, que afectó a un número variable y siempre decreciente de usuarios, corresponde a un solo evento.

De esta manera, señala:

- Que queda de manifiesto como los cargos N° 2 y N° 3 imputados a ESSAL crean dos infracciones distintas por el literal a) del artículo 11 de la ley N° 18.902 respecto un mismo hecho, separando de forma arbitraria el evento de corte en dos supuestos eventos distintos y duplicando injustificadamente las multas a aplicar en base a ello;
- Que los cargos N°1, N°2, N°3, N° 4 y N° 5, que se basan en supuestas infracciones a los literales a) y b) del artículo 11 de la ley N° 18.902, conllevan una doble sanción por los mismos hechos y para la misma infracción: el supuesto incumplimiento de la obligación legal de garantizar la continuidad y calidad del servicio de suministro de agua potable de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 35 de la LGSS.
- Que el cargo N°8, que corresponde a una tercera infracción a la letra c) del artículo 11 de la ley N° 18.902, también encuentra su fundamento normativo en el supuesto incumplimiento de la obligación del artículo 35 de la LGSS, ocurrida durante el evento de la interrupción del servicio de agua potable para Osorno entre los días 11 y 21 de julio de 2019, consistente en un supuesto incumplimiento de instrucciones impartidas por la SISS mediante su Ord. N° 4561/18, el cual fue resultado de una auditoría realizada en 2018 a ESSAL, e implicaban la implementación por parte de nuestra representada de ciertas medidas que contribuyan al cumplimiento de la obligación legal de garantizar la continuidad y calidad del servicio de suministro de agua potable



- Que los cargos N° 6 y N° 7 que se le imputaron generan un doble reproche por el mismo incumplimiento, esto es, infracción a lo ordenado por la SISS mediante su Ord. N° 3459/08, que corresponde al protocolo que las prestadoras de servicios sanitarios deben seguir en caso de una emergencia por la cual no puedan cumplir con su obligación de garantizar la continuidad del servicio de suministro de agua potable.
- Finalmente, refiere que el cargo N° 9, la SISS ha imputado a ESSAL un tercer reproche correspondiente a una infracción a la letra d) del artículo 11 de la ley N° 18.902 por el incumplimiento a lo ordenado por ella mediante su Ord. N° 3459/08, respecto a la obligación de información al público que forma parte del protocolo de operación en condiciones de emergencia.

Como conflicto constitucional la requirente argumenta que la disposición legal cuestionada producirá un efecto inconstitucional, vulnerando el principio de *non bis in idem*, y transgrediendo especialmente el contenido de las garantías y derechos fundamentales consagrados en los artículos 5°, 6°, 7° y 19 N°2, 3 y 26 de la Constitución.

En concreto, la actora sostiene que la jurisprudencia de esta Magistratura, como también la jurisprudencia de la Corte Suprema, y la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República han afirmado consistentemente la existencia de lo que ha sido descrito en la doctrina como un *ius puniendi* estatal matizado en materia administrativa sancionadora. Por ello, afirma que el principio de *non bis in idem* es reconocido por la doctrina y la jurisprudencia nacional como un pilar del derecho administrativo sancionador.

Acota que la doctrina nacional moderna entiende que el principio de *non bis in idem* es “Una conjunción de dos estándares correspondientes a la **prohibición de punición múltiple por un mismo hecho**, y a la **prohibición de juzgamiento múltiple por un mismo hecho**.”

Señala pues, que en estos casos, el legislador ha inobservado este principio, ya que con la expresión “*algunas de las siguientes multas*” permite que la Administración sancione varias veces al mismo sujeto, por un mismo hecho y por idénticos fundamentos.

Agrega que esta Magistratura ha establecido que existen una serie de disposiciones y principios de la Constitución Política que prohíben la doble punición y el juzgamiento múltiple, reconociendo la vinculación directa entre el principio de *non bis in idem* y el contenido de los principios de legalidad y tipicidad, consagrados en los artículos 6° y 19° N° 3, inciso 9° de la Carta Fundamental; el derecho a un racional y justo procedimiento, y el principio de proporcionalidad, consagrados en el artículo 19° N° 3, inciso sexto; el principio de seguridad jurídica y las garantías de respeto a los derechos fundamentales y su contenido esencial, consagrados en los artículos 5°, inciso 2° -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- y al artículo 19 N° 26 de la Constitución.

En concreto, la actora analizando la exigencia de la triple identidad requerida para determinar si con un cúmulo de multas se está sancionando lo mismo, refieren que en todas las sanciones existe identidad de sujeto como sujeto pasivo, en el primer caso, ESSAL S.A.

Luego, refiere que existe identidad de hecho, por cuanto existe una sola conducta infraccional

Finalmente, señala que existe identidad de fundamento bajo el cual se impusieron las multas.



Por ello concluye que se desprende que el fundamento de las multas que la SISS impuso a ESSAL reprochan una misma lesión al mismo bien jurídico protegido.

Finalmente, la actora fundamenta su petición, sosteniendo que en este caso concreto no existe un concurso de infracciones, al existir en la especie la triple identidad como se indicó, siguiendo el criterio de esta Magistratura en STC Rol N° 8484-20.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, con fecha 20 de diciembre de 2021, a fojas 141, ordenándose la suspensión del procedimiento.

A fojas 654, con fecha 24 de febrero de 2022, evacuó traslado en sede de admisibilidad la Superintendencia de Servicios Sanitarios, solicitando el rechazo del requerimiento.

Señala que el derecho administrativo sancionador no prohíbe que una persona pueda ser castigada doblemente por unos mismos hechos, si la imposición de una y otra sanción, responde a distinto fundamento.

Agrega que conforme a la protección del principio de proporcionalidad, los organismos de la Administración del Estado, al cual integra la Superintendencia de Servicios Sanitarios con competencia sancionadora, deben establecer y describir clara y circunstanciadamente los distintos delitos (infracciones) y bienes jurídicos que en cada caso se invoquen y protejan, de modo que no haya lugar a dudas, respecto del castigo que a esos delitos les corresponda, para evitar la doble punición de una misma conducta.

Indica que las multas del caso en análisis, en cada una de ellas, recaen diversos fundamentos, tal como se expresa en los considerandos de la resolución que inicia el proceso de sanción, como aquella que en definitiva sanciona a la requirente.

Señala que en el presente caso, Essal, ha sido sancionado por incurrir en dos cortes del servicio de distribución de agua potable en la ciudad de Osorno que presentan diferentes fundamentos. Para entender el significado de “fundamento”; acudimos a la doctrina del derecho penal, entendiéndose como el o los intereses públicos protegidos, descritos en normas jurídicas y vinculados a un determinado castigo.

En el caso *sublite*, las infracciones en cuestión obedecen a bienes jurídicos diferentes, motivo por el cual su lesividad y su identidad es diferenciada, que permite identificar que cada una de las infracciones tiene una antijuridicidad diferente, por lo cual la aplicación preceptiva cuestionada no es una vulneración del principio *non bis in idem*. Aún más, ante la premisa de dos hechos distintos, (dos cortes de agua potable) en ámbitos diferenciados temporalmente y cuya afectación corresponde a dos bienes jurídicos que difieren, por lo que no cabe más que considerar una diferenciación en cuanto a los enunciados y los razonamientos que del emanan.

El requerimiento fue declarado admisible por resolución de la Primera Sala el día 13 de enero de 2022, a fojas 176, confiriéndose traslados de estilo, sin que se evacuaran presentaciones.

Con fecha 22 de febrero de 2022, a fojas 652 se trajeron los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo



En Sesión de Pleno de 26 de julio de 2022 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos por la requirente, del abogado Ramiro Mendoza Zúñiga, y por la Superintendencia de Servicios Sanitarios, de la abogada María Alicia von Pottstock Molina, y se pospuso el acuerdo.

Con fecha 11 de agosto de 2022 se adoptó acuerdo, conforme fue certificado por la relatora de la causa.

Y CONSIDERANDO:

I. ACERCA DEL CASO CONCRETO

1. Ramiro Mendoza, Pedro Aguerrea y Matías Mori, abogados, en representación de la Empresa de Servicios Sanitarios de los Lagos S.A., en adelante ESSAL, interponen requerimiento de Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad respecto de la primera parte del primer inciso del artículo 11 de la Ley N° 18.902, particularmente en la parte en la cual se dispone que los prestadores de servicios sanitarios podrán ser objeto de la aplicación por la Superintendencia de "algunas de las siguientes multas" facultando, a su juicio, de forma contraria a la Constitución, para que se apliquen los literales a), b), c) y d), por un mismo hecho y bajo el mismo fundamento, en contravención a principios, derechos y garantías constitucionales.

El actor, precisa que el precepto que se impugna, será aplicado en la resolución de la gestión judicial pendiente, que es seguida ante el 11° Juzgado Civil de Santiago, en autos sobre reclamación judicial de multa, causa Rol C-5874-2021, caratulado "ESSAL S.A., con Superintendencia de Servicios Sanitarios".

2. A reglón seguido, el requirente expone que la reclamación jurisdiccional se interpuso en contra de la Resolución N° 1.283, de 25 de junio del 2021, que confirmó, en todas sus partes, la Resolución N° 1.422, dictada con fecha 12 de agosto del 2020, ambas dictadas por la SISS, en el contexto del expediente administrativo N° 4.312-19.

Agrega, que la Resolución N° 1.422, confirmada mediante la Resolución N° 1.283-21, impuso a su representada una sanción que asciende a la suma de 2.700 UTA, por la aplicación de "alguna de las siguientes multas" establecidas en el artículo 11 de la Ley N° 18.902.

3. En relación con los cargos imputados a ESSAL, el requirente señala que el procedimiento administrativo sancionador contra ESSAL fue iniciado por la SISS mediante la Resolución N° 2.865, de 02 de agosto de 2019, tras una investigación especial instruida para analizar los hechos relacionados al "*incidente de derrame de hidrocarburos en la Planta de Caipulli que provocó la interrupción no programada del servicio de agua potable en parte de la ciudad de Osorno, entre los días 11 y 21 de julio de 2019*".

4. La actora, refiere que la SISS impuso sanciones del artículo 11 de la Ley N° 18.902, conforme al siguiente desglose (i) tres multas por supuestas infracciones a la letra a); (ii) dos multas por supuestas infracciones a la letra b); (iii) tres multas por supuestas infracciones a la letra c); y (iv) una multa por supuesta infracción a la letra d), por un total de 2.720 UTA.



En ese sentido, destaca que el conflicto de constitucionalidad que motiva el requerimiento de autos, surge debido a que las nueve multas han sido impuestas a ESSAL por un mismo hecho y por el mismo fundamento, infringiendo el non bis in ídem, y vulnerando principios, derechos y garantías constitucionales -lo que a juicio de la requirente es posible, debido a que el precepto impugnado permite la punición múltiple, sin consideración a los límites que impone el principio del non bis in ídem-.

5. De esta forma, el requirente sostiene que se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones respecto de las multas impuestas **(a)** las nueve multas impuestas a ESSAL en el expediente administrativo sancionatorio N° 4.312-19, de la SISS están relacionadas al único evento de corte masivo y no programado del suministro de agua potable en parte de la ciudad de Osorno. El cual, si bien comenzó el día 11 de julio, ESSAL habría sido capaz de reestablecer de forma paulatina el servicio de agua potable para la ciudad de Osorno a partir del día 17, de modo tal que si bien el servicio no fue restablecido para la totalidad de los usuarios afectados hasta el día 21 de julio, la falta de continuidad del servicio de agua potable afectó a un número variable y siempre decreciente de usuarios, siendo un artificio del la SISS, dividirlo en dos eventos. **(b)** No existen antecedentes en el expediente administrativo que justifiquen la división del evento en dos. **(c)** Los cargos referidos a “haber incurrido en deficiencias en la continuidad del servicio de distribución de agua potable, al haber incurrido en un corte no programado entre los días 11 y 17 de julio” y “haber incurrido en deficiencias en la continuidad del servicio de distribución de agua potable, por el corte no programado de los días 17 y 21 de julio”, a juicio del requirente crea dos infracciones distintas por el literal a) del artículo 11 de la ley N° 18.902 respecto a un mismo hecho, separando de forma arbitraria el evento de corte en dos supuestos eventos, duplicando injustificadamente las multas aplicar. **(d)** Agrega, que en el mismo orden, los cargos N° 1, 2 3, 4 y 5, que se basan en infracciones a los literales a) y b) del artículo 11 de la Ley N° 18.902, conllevan una doble sanción por los mismo hechos y para la misma infracción: el supuesto incumplimiento de la obligación legal de garantizar la continuidad y calidad del servicio de suministro de agua potable, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35 del D.F.L N° 382/88, Ley General de Servicios Sanitarios, en relación con el D.S. MOP 1199/04, que aprueba el reglamento de las concesiones sanitarias de producción y distribución de agua potable y de recolección y disposición de aguas servidas y de las normas sobre calidad de atención a los usuarios de estos servicios. **(e)** el cargo N° 8, también encuentra su fundamento normativo en el supuesto incumplimiento de la obligación del artículo 35 de la LGSS, ocurrida durante la misma interrupción. **(f)** Por su parte, los cargos N° 6 y 7 que se imputaron a ESSAL generan un doble reproche por el mismo incumplimiento de “las instrucciones (...) que establecen la obligación de ajustarse a su procedimiento especial para la atención de emergencias (cargo N° 6) el cual establecía un total de 68 estanques para la localidad de Osorno (...) en tanto la empresa solo había instalado 7, a las 15.30 hs. En tanto, a las 20.07, solo 33 de los 68 (...)”. **(g)** Finalmente, con el cargo N° 9, la SISS ha imputado a ESSAL un tercer reproche , respecto a la obligación de informar al público que forma parte del protocolo de operación en condiciones de emergencia.

6. En relación con la infracción constitucional referida por la requirente, esta indica que, la aplicación en la gestión pendiente del precepto impugnado, se produciría un efecto inconstitucional, toda vez que se vulnerará el principio del non bis in ídem, transgrediendo el contenido de las garantías y derechos fundamentales consagrados en los artículos 5, 6, 7 y 19 N° 2, 3 y 26 de la Constitución Política de Chile.



II. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO Y LÍMITES AL IUS PUNIENDI.

7. En cuanto al derecho administrativo sancionatorio, es la teoría española en materia administrativa, la que refleja en mejor forma las relaciones entre lo administrativo y lo penal. A tal efecto, entiende que *“una sanción es un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa”* (García de Enterría-Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo II, 7ma. Edición, Civitas Ediciones S.L., año 2001, p. 161), por el contrario, lo penal afecta la libertad personal del individuo castigado.

8. Lo anterior explica que las sanciones administrativas, tal como la aplicada en este caso, si bien son independientes de las penas en el orden penal, tienen una identidad común con ellas, ya sea porque son manifestación de un mismo poder punitivo del Estado, o bien pues entre ambas hay una semejanza esencial (STC Roles N°s 294/96; 479/2006; 480/2006; 1413/2010; 1518/2010; 2381/2013; 5018/2019; 6250/2019).

Esto determina que los principios penales que deben aplicárselas a ambas son los mismos, teniendo eso si en consideración que las penas en el orden penal pueden privar de la libertad a un individuo, mientras que las sanciones administrativas no podrían afectar esta garantía fundamental (STC Rol N° 1518/2010). Siendo las garantías y límites al ius puniendi el contrapeso a la afectación de derechos que importa la sanción, la intensidad de dichas garantías y límites es mayor en la medida que el orden sancionatorio implica mayor punición en cuanto a los derechos involucrados, así, en el orden penal es donde tendrán la mayor entidad, densidad y significación, pues la sanción puede llegar incluso a ser una privación de libertad personal a perpetuidad. En materia administrativa sancionatoria, las sanciones generalmente son multas, no constituyendo privaciones de libertad, lo que significa que la intensidad y especificidad de las garantías no es la misma, al ser la entidad del ius puniendi diferente.

III. INTERDICCIÓN DE LA DOBLE PUNICIÓN

9. A este respecto, uno de los principios penales que se extrapola al orden administrativo sancionatorio, en los términos antes señalados, es el de interdicción de la doble punición. Ésta Magistratura Constitucional ha señalado reiteradamente que es uno de los principios básicos de un procedimiento racional y justo, en materia sancionatoria, aludiéndolo bajo la fórmula *“ne bis in ídem”* -o *non bis in ídem* según convencionalmente se le desee denominar-, 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 (rol 6528, c. 9°). Además, **en cuanto a otras fuentes de este mismo principio, puede señalarse además la consagración de las garantías constitucionales del orden penal, en tanto** *está “íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad (...) La explicación radica en que, si un mismo hecho puede ser sancionado varias veces, es porque es ilícito por varios conceptos, por lo que hay una tipicidad múltiple; y semejante tipicidad múltiple no es genuina tipicidad porque, como observa Ramón García Albero, no cumple la exigencia de taxatividad”* (Díez-Picazo Luis María, Sistema de Derechos Fundamentales, Thomson, año 2008, 3° Ed., p. 474);



10. En ese orden debe tenerse presente que el principio “non bis in ídem”, en cuya virtud nadie *puede ser juzgado ni condenado doblemente por un mismo hecho*, deriva de la dignidad de la persona humana y encuentra cobertura primordialmente en el artículo 19, N° 3, de la Carta Fundamental, tanto en el párrafo sexto, cuando previene que “corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos”, cuanto en el párrafo noveno, al prevenir que “ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella” (STC Rol N° 3000, c. 7°). Respecto al mismo, este Tribunal ha considerado que dicho principio, que importa que por un mismo hecho delictivo el responsable no puede verse expuesto a sufrir más de una pena o ser objeto de más de una persecución penal, es base esencial de todo ordenamiento penal democrático.

11. De igual forma, debe agregarse que dicha interdicción del múltiple juzgamiento y la sanción se sustenta en la aplicación de principios relativos al debido proceso y la proporcionalidad, cuyo fundamento constitucional emana de la dignidad personal y del respeto por los derechos fundamentales. Ha sostenido este Tribunal que su transgresión constituye un atropello a las bases de la institucionalidad, además de la garantía de una investigación y un procedimiento racionales y justos. (STC Rol 2045, c. 4°) (En el mismo sentido, STC Rol N° 2254, c. 4°; STC Rol 2773, c. 31°; y STC Rol N° 2186, c. 4°);

12. Así, 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). En síntesis, puede señalarse que “El principio non bis in ídem no prohíbe realmente que alguien pueda ser sancionado dos veces por los mismos hechos, sino que sea castigado dos veces por los mismos hechos sobre la base de idéntico fundamento” (Cano Campos, Tomás (2001), Non bis in ídem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho administrativo sancionador Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, N° 156, 2001, pág. 195)

13. Que, la Constitución Política, 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 regulen la actividad empresarial específica. Tales ordenamientos sectoriales 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, marco en el cual habrá normas especiales sobre continuidad del servicio, tarifas, estándares de calidad, lo cual, para dar real eficacia a la ley, irá acompañado de potestades especiales, fiscalizadoras y sancionadoras, por parte de algún órgano administrativo encargado del resguardo del interés público involucrado en dicha actividad. Ese es el panorama en la prestación de los denominados “servicios básicos”, entre los cuáles se encuentran el acceso a electricidad, agua potable, alcantarillado y gas.

14. Que, los bienes jurídicos protegidos adquieren especial importancia para determinar si estamos ante la vulneración del principio ne bis in ídem, que constituye el fundamento del requerimiento de estos autos.



15. En este sentido, todo bien jurídico tiene, indudablemente, una relevancia constitucional en cuanto el precepto legal recoge lo que explícitamente se encuentra establecido en la Carta Fundamental. De tal forma que, la doctrina en forma mayoritariamente *“considera que el recurso a la pena sólo encuentra justificación en cuanto se tutele un bien jurídico con reflejo en la Constitución”* (¿Principio de Efectiva Protección de Bienes Jurídicos?: Derecho Penal Europeo y Principio de Proporcionalidad, Manuel Portero Henares, Ed. 2010, p. 311, Civitas).

16. En ese entendido es que la ley penal protege el bien jurídico acorde con los valores y principios establecidos en la Constitución, sirviendo esta concepción de tamiz en la creación de tipos penales irrelevantes e impidiendo la excesiva frondosidad de los mismos. En igual medida, las sanciones administrativas también deberán estar dotados de razonabilidad en cuanto al bien jurídico o al interés que pretenden cautelar, lo cual es relevante para analizar el caso concreto.

17. Otro de los elementos que deben diferenciarse, obedece al cúmulo de responsabilidades, pues de un mismo hecho pueden derivar responsabilidades penales, civiles, administrativas y también laborales, o bien algunas de ellas, pues cada orden del derecho se refiere a materias diferentes y un mismo hecho puede ser relevante y atingente para diversas normas. Así, en todo accidente del trabajo habrá una eventual arista de responsabilidad patrimonial del empleador frente al trabajador y, a la vez, una administrativa regida por la legislación sanitaria en materia infraccional, ocurriendo lo mismo con los hechos delictivos, de los cuales además de una acción civil emana una acción penal, por tratarse de diversos órdenes del sistema jurídico, referidos a materias diferentes.

IV. ¿DOBLE PUNICIÓN EN EL CASO CONCRETO?

18. Que, en la medida que el actor aduce en su requerimiento que las multas que fueron aplicadas mediante la Resolución Exenta N° 1.422-20, y N° 1.238-21, cuya legalidad se reclama en la gestión pendiente seguida ante el 11° Juzgado Civil de Santiago, al emanar de un mismo hecho y ser sancionada con base a los literales a), b), c) y d) del artículo 11 de la Ley N° 18.902, ya singularizada, en forma conjunta, y que por ende serían contrarias a las disposiciones Constitucionales y convencionales referidas precedentemente, debe señalarse que el control de juridicidad del acto de multar y de la concurrencia de los casos y formas que establece la ley para ello es competencia del tribunal del fondo y no de esta Magistratura.

Sin perjuicio de lo anterior, la tesis de la requirente en orden a existir doble punición a partir de la aplicación de los preceptos cuestionados hace imprescindible realizar un análisis de las infracciones aplicadas en el caso concreto, en atención al bien jurídico protegido en los literales reprochados.

19. En tal sentido, el artículo 11, inciso 1° letras a), b), c) y d) de la Ley 18.902, impugnada en autos, señala que:

“Artículo 11.- 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.

b) De cincuenta y una a mil unidades tributarias anuales, cuando se trate de infracciones que pongan en peligro o afecten gravemente la salud de la población, o que afecten a la generalidad de los usuarios de los servicios.

c) De una a cien unidades tributarias anuales, cuando se trate de infracciones cometidas por los prestadores de servicios sanitarios, que importen el no acatamiento de las obligaciones y plazos establecidos por la ley respecto de las concesiones a que se refiere el decreto con fuerza de ley N° 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas, así como de las órdenes escritas y requerimientos, debidamente notificados, y plazos fijados por la Superintendencia de Servicios Sanitarios, en ejercicio de las atribuciones que la ley le encomiende, en relación con materias de su competencia.

d) De cincuenta y una a quinientas unidades tributarias anuales cuando se trate de infracciones relativas a la entrega de información falsa o manifiestamente errónea; y al no cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 63º, 64º, 65º, 66º, 67º y 70º del decreto con fuerza de ley N° 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas. (...)"

20. Que, desde ya es dable hacer presente que se puede observar, en la historia de la Ley, que el legislador ya se ha cuestionado sobre la aplicación de sanciones conjuntas ante infracciones del prestador, señalando que:

"(...) los infractores podrán ser objeto de una o más de las sanciones que el texto establece -y que son las de multa y caducidad de la concesión-, el precepto permite que una misma infracción pueda ser sancionada dos veces.

Esta Secretaría de Legislación no formula observaciones sobre este punto, por incidir en aspectos de mérito, que escapan a su competencia" (Informe Secretaría de legislación, 25 de octubre de 1989, Boletín N° 1151-03).

21. Ahora bien, el texto de la Ley N° 18.902 contempló, en la versión de origen de su artículo 11, sólo sanciones de multa para dos tipos de conducta -establecidas en sus letras a) y b)-, aplicables bajo la fórmula "(...) alguna de las siguientes sanciones", con lo cual no restringe su aplicación, ni impide su acumulación. Con todo, la voz <alguna>, "denota una existencia concreta cuya entidad no se desvela" (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23.^a ed., [versión 23.3 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [7 de octubre del año 2022]), por cuanto el Órgano que la aplica cumple un rol esencial, dado que, en cumplimiento de su función, deberá ponderar la concurrencia de los elementos que configuran la infracción y aplicar una o más multas, con el objeto de hacer efectivo el propósito de la sanción, en atención al principio de eficacia que permea a todos los Órganos de la Administración. (Ver en este sentido a SOTO DELGADO, PABLO. (2016). Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental. *Ius et Praxis*, 22(2), 189-226. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122016000200007>)



22. Luego, la Ley N° 19.549, que modifica el régimen jurídico aplicable al sector de servicios sanitarios, en relación con los literales a) y b) del artículo 11 de la Ley 18.902, sólo alteró los rangos de multas posibles (BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley N° 19.549, pp. 583 y 584), asunto que no ha sido controvertido por el requirente, pero con el cual se busca demostrar que, si bien fue un cuestionamiento del legislador, este no ha sido un asunto discutido en las modificaciones sucesivas, introducidas al texto original de la ley.

23. Que, para comprender el sentido y alcance del precepto impugnado, resulta importante destacar que en los dos últimos incisos del artículo 11, aun cuando no son parte de lo reclamado por el requirente, demuestran que, por una parte, el legislador previó situaciones diversas a las cuales les asigna una sanción especial, como es en el caso de las “infracciones reiteradas” y, por otra, que en el inciso final se entregan herramientas al sancionador para arribar al quantum de la multa, estableciendo que esta será determinada prudencialmente, en consideración a la **(a)** cantidad de usuarios afectados y **(b)** la gravedad de la infracción, en atención al bien jurídico lesionado.

24. Que, sin perjuicio de lo precedentemente expuesto el órgano administrativo al aplicar la multa estimó que no se trataba de una conducta reiterada, sino más bien de un hecho que coincidía con la concurrencia de dos hipótesis de multas, a saber:

a) Se aplican 100 U.T.A., en virtud de las infracciones cometidas y tipificadas en el literal a), y

b) 200 U.T.A, en virtud de las cometidas y tipificadas en el literal b), todas del Art. 11 inc. 1 de la Ley N°18.902, por incumplimientos al deber de garantizar la continuidad del servicio de distribución de agua potable, afectando con ello a la generalidad de los usuarios, respectivamente.

c) De 1 a 100 U.T.A, cuando se trate de infracciones cometidas por los prestadores de servicios sanitarios, que importen el no acatamiento de las obligaciones y plazos establecidos por la ley respecto de las concesiones.

d) De 51 a 500 U.T.A, cuando se trate de infracciones relativas a la entrega de información falsa o manifiestamente errónea; y al no cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 63°, 64°, 65°, 66°, 67° y 70° del decreto con fuerza de ley N° 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas.

25. Que, en tal sentido cabe preguntarse si las sanciones impuestas en la letra b, c) y d) ¿son consecuencia del reconocimiento de una conducta agravada? o bien si ¿son determinadas como corolario de la distinción que hace la administración respecto de infracciones a bienes jurídicos distintos que se han visto afectados con el actuar del requirente? Es decir ¿los bienes jurídicos establecidos y que se intentan resguardar en las letras a), b), c) y d) del inciso primero del artículo 11 de la Ley N° 18.902, son los mismos?

26. Que, el sector regulado que comprende la prestación de servicios públicos sanitarios, cuyas características responden a la de un monopolio natural sujeto al régimen de fijación de tarifas. Así, la empresa ESSAL., interviene como proveedor exclusivo, en cuanto titular para la explotación de servicios públicos sanitarios, comprendiendo su actividad las etapas propias del tratamiento de aguas, esto es, por una parte la producción y distribución de agua potable; y por otra, la recolección y disposición de aguas servidas, comprendidas dentro de la denominación genérica “servicio de alcantarillado”, definiciones que son establecidas en el artículo 3° del DFL N° 382, sobre la Ley General de Servicios Sanitarios .



“Se entiende por producción de agua potable, la captación y tratamiento de agua cruda, para su posterior distribución en las condiciones técnicas y sanitarias establecidas en las normas respectivas.

Se entiende por distribución de agua potable, la conducción del agua producida hasta su entrega en el inmueble del usuario.

Se entiende por recolección de aguas servidas, la conducción de éstas desde el inmueble del usuario, hasta la entrega para su disposición.

Se entiende por disposición de aguas servidas, la evacuación de éstas en cuerpos receptores, en las condiciones técnicas y sanitarias establecidas en las normas respectivas, o en sistemas de tratamiento”.

27. Que, en tal orden es posible identificar a lo menos tres bienes jurídicos relevantes de protección, que destacan en la actividad desarrollada por la requirente, a saber **(i)** el suministro continuo de agua potable y alcantarillado, de claro interés público **(ii)** la afectación de la vida privada y la protección del hogar, de interés particular y concreto, y **(iii)** las condiciones de higiene y la protección al medio ambiente sano y libre de contaminación, interés claramente comunitario y distinto de los anteriores.

28. Que, a reglón seguido es oportuno destacar que la letra a) del artículo 11, impugnado en autos, establece que será aplicable una multa a beneficio fiscal entre un monto que varía de una a cincuenta UTA, entre otras situaciones, ante el caso de afectación a la “continuidad del servicio”, sin señalar un número preciso de usuarios que se vean afectados.

29. Sin perjuicio de lo anterior, en la letra b) del mismo artículo 11, que intenta inaplicar el requirente, se establece que procederá una multa a beneficio fiscal entre cincuenta y una a mil UTA, entre otras situaciones, por la ocurrencia de aquellas infracciones que “afecten a la generalidad de los usuarios”. Se debe tener en cuenta que el concepto de generalidad importa la idea de un incumplimiento o alteración de la continuidad de suministro que trasciende de casos puntuales o aislados, claramente acotados, sino que se trata de una anomalía de servicio que afecta al conjunto de usuarios servidos por el prestador, aunque no hayan sido todos los usuarios afectados directamente con el corte, lo cual repercute negativamente en el desarrollo normal de sus quehaceres y en la satisfacción de sus necesidades.

30. Ahora bien, dado que a esta Magistratura no le corresponde ponderar si el número de los usuarios corresponde a la mayoría o generalidad, si es posible demostrar con su conceptualización que el legislador diferenció ambas hipótesis, pues en el caso de la letra a) del artículo 11 de la ley ya singularizada, sanciona el solo hecho de la afectación de la continuidad del servicio, sin importar el número de usuarios afectados; en tanto, en la letra b), del mismo artículo, se establece una multa asociada a la extensión de la infracción, para lo cual establece una gradación de la sanción que podrá aplicar el sancionador. En tanto, las letras c) y d) se refieren al incumplimiento de otras obligaciones conocidas por la requirente, que si bien están asociadas al hecho principal, implican una carga diferente.

- **ALGUNOS ALCANCES SOBRE LOS BIENES JURÍDICOS PROTEGIDOS POR EL LEGISLADOR EN LA NORMA IMPUGNADA.**

a. Suministro continuo de agua potable y alcantarillado como cuestión de interés público.



31. 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.

32. Cabe hacer presente, que el concepto de “cantidad básica de agua requerida para satisfacer las necesidades humanas fundamentales” fue un asunto que se discutió originalmente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua, celebrada en Mar del Plata, en 1977. Oportunidad en la cual se afirmó que todos los pueblos, cualesquiera sea su etapa de desarrollo y sus condiciones económicas y sociales, tienen derecho a agua potable en cantidad y calidad acorde con sus necesidades básicas. De este modo, en adelante, diversos planes de acción han reconocido el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano, de lo cual deriva que el Estado tiene un rol que a lo menos es de garante primario en el acceso a los servicios y también en sus condiciones mínimas de continuidad y calidad. Así, por ejemplo, en noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó su Observación general N° 15, sobre el derecho al agua, definido como el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. A su vez, el Comité destacó que el derecho al agua se encuentra asociado con otros bienes jurídicos, como son el derecho a la salud, a una vivienda y a una alimentación adecuada. (En este sentido ver Observación general N° 15 (2002) sobre el derecho al agua, párr. 3)

33. Que, en este mismo orden, el reconocimiento del derecho al agua y del acceso a servicios de alcantarillado, como bienes jurídicos con características de “fundamentales” para la sociedad, ha sido reconocido en múltiples tratados que versan sobre Derechos Humanos, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y del derecho a la salud. A modo de ejemplo, en el artículo 14 N° 2, letra h), de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (vigente en Chile desde el año 1989), se reconoce el derecho a “*Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los **servicios sanitarios**, la electricidad y el **abastecimiento de agua** (...)*” (lo destacado es nuestro). Lo mismo ocurre en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (vigente en Chile desde el año 2008), pues en su artículo 28 obliga al Estado a “*Asegurar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a **servicios de agua potable** (...)*”. En tal orden, el abastecimiento de agua potable deja de ser una obra de beneficencia para el Estado o un mero acto potestativo de libertad de empresa para los prestadores, y pasa a convertirse en un derecho, que, más allá de su regulación específica y sectorial en la ley, tiene un claro sustento constitucional y de derecho internacional de derechos humanos, niveles en los cuales la protección del ser humano es el elemento central.

34. Asimismo, cabe hacer presente que, en reciente sentencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado expresamente “*El derecho al agua se encuentra protegido por el artículo 26 de la Convención Americana. Ello se desprende de las normas de la Carta de la OEA, en tanto las mismas permiten derivar derechos de los que, a su vez, se desprende el derecho al agua. Al respecto, baste señalar que entre aquellos se encuentran el derecho a un medio ambiente sano y el derecho a la alimentación adecuada, cuya inclusión en el citado artículo 26 ya ha quedado establecida en esta*



Sentencia, como asimismo el derecho a la salud, del que también este Tribunal ya ha indicado que está incluido en la norma.

El derecho al agua puede vincularse con otros derechos, inclusive el derecho a participar en la vida cultural (...)" (caso Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Ihaka honhat (nuestra tierra) vs. Argentina. Sentencia de 6 de febrero de 2020, párrs. 222, 231 a 242)

35. Que, en este sentido, y 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 de este.

b. La afectación de la vida privada y la protección del hogar.

36. Que, las sanciones que se discuten en el caso de marras, irradia no solo a los bienes jurídicos expuestos precedentemente, sino también a otros, como es el caso de la vida privada y la protección del hogar, en el sentido de sancionar una afectación contraria a derecho de esos bienes y derechos individuales, pues las familias y hogares afectados por la pérdida del suministro son sujetos diferentes y específicos, individualizables, que sufren afectación particular, concreta y específica de sus derechos y de degradación de condiciones sanitarias y de acceso al agua y alcantarillado, en la esfera privada e íntima de su hogar.

c. Las condiciones de higiene y la protección al medio ambiente sano.

37. Que, igualmente se advierte que en el caso concreto los bienes jurídicos cautelados son relevantes en la salud pública, el desarrollo social, la equidad social y la sustentabilidad ambiental.

38. Cabe tener presente que, en Chile, durante la segunda mitad del siglo XX seguía siendo un grave problema estructural la falta de acceso al agua potable y al saneamiento por un relevante porcentaje de la población, lo que significaba una “contribución a la morbilidad y desnutrición de la población” (Hantke-Domas, M., Jouravlev A., “Lineamientos de política pública para el sector de agua potable y saneamiento”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2011. Documento extraído de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3863/S2011000_es.pdf), lo cual repercutía en el surgimiento de enfermedades como el tifus, paratífus, hepatitis, cólera, entre otras, que se traducían en mayores costos de cuidados médicos, pérdidas de días laborales e incluso muertes prematuras (Op., Cit). De esta forma, el bien jurídico “agua



potable” se torna esencial para la vida de las personas, pues con su acceso se logra un estándar sanitario superior, mejorando las condiciones de vida de los sujetos y, en concordancia con el Estatuto Constitucional, se resguarda la integridad física de aquellos que habitan en el territorio chileno. En consecuencia, si se interrumpe o suspende dicho servicio, por causales no previstas en la ley, eventualmente se afectará la integridad de los usuarios, asunto que es previsto por el Ordenamiento Jurídico, cuestión que motiva al legislador a aplicar multas como incentivos / costos, para que las empresas prestadoras cumplan con sus obligaciones.

39. En dicho orden, es menester destacar que la evolución histórica del sector de agua potable y alcantarillado, en Chile, habiendo aún zonas y asentamientos humanos sin acceso, puede ser dividida en cuatro grandes fases (En este sentido ver: Valenzuela, s., Jouravlev, A., Servicios urbanos de agua potable y alcantarillado en Chile: factores determinantes del desempeño, CEPAL, año 2007), que conducen al Estado a generar una institucionalidad respecto a la prestación de dichos servicio, en el contexto de un mercado regulado, que se estructura sobre la base de los principios de legalidad, interdicción de la arbitrariedad, subsidiariedad y servicialidad “(...) *que sirven como pautas de interpretación y reglas de aplicación directa (...)*” (Cordero Quinzacara, Eduardo. (2013). Sanciones administrativas y mercados regulados. Revista de derecho (Valdivia), 26(1), 119-144. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502013000100006>). En esa evolución irán estableciéndose progresivamente parámetros de cumplimiento de las obligaciones de los prestadores, que ante una infracción vinculada al abastecimiento del agua potable, el tratamiento de aguas o el servicio de alcantarillado, respectivamente, justifican medidas de ordenación, dado que con su vulneración se afectan bienes esenciales para el desarrollo actual de la vida en sociedad, generando una regresión en el estándar asegurado de mantenerse dicho acto u omisión, verificándose, por tanto, motivos de interés público en su protección y en el rol que ha asumido el Estado, siendo absolutamente legítimo el configurar potestades sancionatorias al respecto, reconociendo la identidad y entidad de cada infracción.

40. Que, en este sentido el servicio prestado por ESSAL S.A., al tratarse de un monopolio natural y debido al interés público contenido en su función y la necesidad de dar resguardo o garantías a aquellos que participan como usuarios, requiere per se establecer mecanismos de resguardo, fiscalización e intervención que, de acuerdo con la ponderación de la Administración significará, eventualmente y ante la verificación de una infracción, la consecuente aplicación de una sanción, de conformidad con la legislación vigente.

- **CUESTIONES DE FONDO**

41. En referencia al caso concreto, en cuanto a que un hecho pueda constituir dos o más infracciones, es necesario señalar dos cosas: por un lado puede existir doble punición inconstitucional o bien puede ser ajustada a la Constitución, lo cual dependerá si el fundamento de derecho ambas es similar, o bien por otro lado si se está en presencia de un concurso, el concurso de infracciones (categoría extrapolada al derecho administrativo sancionador desde el concepto de concurso delictivo, propio del orden penal), en cuyo caso lo que se constata que lo ocurrido es una pluralidad de ilícitos a partir de un mismo hecho. Cabe señalar que el concurso puede ser real o ideal:



A. concurso real: en él varios hechos conforman varias infracciones, pudiendo sostenerse el binomio pluralidad de hechos-pluralidad de infracciones, por lo que se determinará el conjunto de las sanciones asignadas a las diversas infracciones cometidas.

B. Concurso ideal: también se determina una pluralidad de infracciones, pero todas ellas derivan de un mismo y único hecho, pudiendo sostenerse el binomio unidad de hecho-pluralidad de infracciones, porque el hecho es lesivo de diversos bienes jurídicos, de forma tal que se encuentran sanciones por la lesión de cada uno, sin que ninguna de las normas sancionatorias cubra íntegramente los bienes jurídicos involucrados (en caso contrario se estará en presencia de un concurso de normas, cuyas consecuencias son del todo diferentes). La clave del concepto de concurso ideal es comprender que de un mismo hecho pueden emanar diversas figuras delictivas sin que ello sea doble punición per se.

42. En cuanto garantía en contra de la doble punición, puede extraerse entonces, en referencia al caso concreto, que en primer término y en general, *“La prohibición de ne bis in idem impide incoar de forma simultánea dos expedientes sancionadores sobre unos hechos que lesionan o ponen en peligro el mismo bien jurídico”* (Cano Campos, Tomás (2001), Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho administrativo sancionador Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, N° 156, 2001, p.240) motivo por el cual, analizando la preceptiva cuestionada y su función en el caso sub lite, debe examinarse si las multas en cuestión obedecen o no al mismo bien jurídico en la norma impugnada.

43. Si el fundamento de las dos sanciones obedece al mismo bien jurídico, sin duda se estará frente a una doble punición, en cambio, si obedece a bienes jurídicos diferentes, no se estará frente a una infracción al principio non bis in idem, sino simplemente frente a un concurso ideal.

44. Cabe decir que el concurso ideal no es una vulneración de la garantía non bis in idem, pues “el principio no parte del mero hecho o sustrato real, sino de la valoración jurídica que del mismo hacen las normas sancionadoras por lesionar o poner en peligro un bien jurídico. Si un mismo hecho admite una pluralidad de valoraciones jurídicas (concurso ideal), la imposición de diversas sanciones no supone violación alguna de la prohibición de doble valoración. Como se ha señalado, lo que contradice el non bis in idem *«es la plural toma en consideración de la valoración y no del sustrato fáctico subyacente»*; por ello, el ámbito en el que resulta lícito cuestionarse la operatividad del principio no es *«el de la mera identidad total o parcial del concreto hecho subyacente, sino su valoración jurídica [...] La imposición de varias consecuencias jurídicas sólo resultará por ello contraria al principio cuando haya procedido de una pluralidad de valoraciones jurídicas, siendo que una de ellas incorpora expresa o tácitamente a las demás»*” (Cano Campos, Tomás (2001), Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho administrativo sancionador Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, N° 156, 2001, p,245).

45. Por otra parte, si “delito” en órbita penal es una acción u omisión típica, antijurídica y culpable; extrapolando dicha característica al derecho administrativo sancionador ha de determinarse que la diferenciación del bien jurídico protegido en dos infracciones se identifica en la órbita de la tipicidad y la tipificación de las mismas, que permitirá reconocer cual es el principio o valor que pretende proteger.

46. En cambio, la antijuridicidad, segundo elemento del delito, en ese caso infracción, es entendida, lato sensu, como contrariedad a derecho, puede identificarse a partir del derecho ajeno lesionado en particular y también a partir de la afectación del bien jurídico en cuestión. En este sentido, un mismo hecho puede tener diversas dimensiones de



antijuridicidad, lesionando diversos derechos, a diversas personas y a diversos bienes jurídicos. Es en ese sentido que, como ya se viera, la continuidad del servicio de agua potable y alcantarillado es en sí mismo un valor protegido como principio del sistema de suministro y a la vez un derecho del usuario que cumple con las cargas regulares que el mismo sistema le asigna para acceder al mismo.

47. A la vez, como ya se vio, hay a lo menos otros dos bienes jurídicos involucrados que se ven vulnerados, configurando hipótesis de antijuridicidad diferentes, pues en el sistema chileno hay otras garantías en el funcionamiento del sistema: la calidad del agua y su condición de potable, además del tratamiento de las aguas servidas. A su vez, la salubridad pública es otro valor o bien jurídico protegido, respecto del cual el Estado y en particular el prestador tiene la posición y el deber de garantes. Es en este sentido que, respecto de estos deberes de garantía y acción, el mero incumplimiento de los mismos genera riesgos que de concretarse se vuelven irreversibles y que además tienen diversos sujetos afectados. En primer lugar, el quiebre del deber de continuidad del servicio afecta el funcionamiento del sistema de suministro completo, lo que es en sí misma una infracción a un bien jurídico de titularidad comunitaria y una infracción de los deberes del prestador del servicio con el Estado.

48. Al mismo tiempo, las familias y hogares afectados por la pérdida del suministro son sujetos diferentes y específicos, individualizables, que sufren afectación particular de sus derechos y condiciones sanitarias y de acceso al agua, en la esfera privada e íntima de su hogar, como ya ha sido desarrollado. Por otra parte, hay un elemento adicional, que es relevante para establecimientos de comercio e industria, la falta al deber de continuidad de servicio de agua potable y alcantarillado tiene otras significaciones de antijuridicidad: generará alteración de los procesos productivos, conflictos laborales por temas de higiene y seguridad, consecuencias en los estándares sanitarios de la prestación de servicios, afectación de las condiciones laborales de sus trabajadores, etc.

49. Siendo identificable así un horizonte múltiple de antijuridicidad, el mismo es traducido, legítimamente por el legislador, en términos que cada esfera de antijuridicidad tiene asignada una infracción, pudiendo o no concurrir varias a partir de un mismo hecho.

50. En el caso sub lite, las infracciones en cuestión son todas de derecho administrativo, están contempladas todas en la misma norma y a la vez son aplicadas por el mismo órgano, motivo por el cual se descarta la concurrencia de los conflictos más habituales del principio *ne bis in idem*, propios de la doble punición con la misma antijuridicidad.

51. En el mismo sentido, se observa que el precepto cuestionado recoge la fórmula del concurso ideal, y que las infracciones en cuestión no obedecen a la misma razón, entendida ésta como el bien jurídico protegido, lo que es reconocible en la clara diferenciación del contenido de la antijuridicidad de ellas.

52. Cabe señalar que en materia delictiva el concurso ideal de delitos tiene señalada una regla especial en el artículo 75 del Código Penal, correspondiendo aplicar la pena mayor del delito más grave. A ello debe agregarse que, como lo señala la doctrina autorizada, *“Chile no cuenta con una ley general sobre infracciones y sanciones administrativas que se haga cargo –entre otros temas– de los problemas que plantea el concurso infraccional. Tampoco la legislación sectorial se hace cargo del tema, a diferencia de lo que sucede en los ordenamientos comparados”* (Cordero Quinzacara, Eduardo, Los concursos infraccionales en el Derecho administrativo sancionador chileno, Revista de Derecho Administrativo Económico, N° 31, enero-junio 2020, p. 44), lo que obliga a acudir



a la legislación penal como baremo normativo en materia de concurso infraccional administrativo, por ser la matriz regulatorio-punitiva del Estado de Chile, por ser la legislación vigente y por no ser parte de las atribuciones de este Tribunal la potestad de crear normas legales especiales.

53. De lo expresado se coligen dos cuestiones fundamentales:

- En primer lugar, la legislación chilena contempla en el orden penal la figura del concurso ideal, por lo que su incorporación en el derecho administrativo más que una infracción a derecho es una concreción de los objetivos de dicha disciplina: acercar el orden infraccional al orden penal.

- En segundo lugar, en el precepto impugnado nos encontramos frente a una norma especial de concurso ideal de infracciones administrativas. A falta de norma especial se aplicaría la regla del Código Penal, pero el solo establecimiento de una regla especial no es inconstitucional, más en una materia en la cual la reserva de ley es amplia y en la que sus límites están dados en primer término por la proporcionalidad sancionatoria, que además no es objeto del presente proceso, por lo cual esta sentencia no puede referirse a ello.

54. Si bien, la regla especial del Código Penal puede tener motivos y particularidades, no debe dejar de precisarse que parte de la doctrina penal señala que el principio *ne bis in idem* no obsta a “*la exigencia de realizar una íntegra valoración jurídica del hecho; en virtud del “mandato de exhaustividad” la sentencia condenatoria ha de abarcar todo el contenido de ilicitud del comportamiento. En otras palabras, el principio ne bis in idem prohíbe incurrir en una duplicidad de valoraciones, pero no a costa de omitir la consideración de una parte del contenido de ilicitud de una de las infracciones concurrentes*” (OSSANDON WIDOW, María Magdalena. El legislador y el principio *ne bis in idem*. **Polít. crim.**, Santiago, v. 13, n. 26, p. 952-1002, dic. 2018. Disponible en <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So718-33992018000200952&lng=es&nrm=iso>. accedido en 16 jun. 2020. <http://dx.doi.org/10.4067/So718-3399201800020095>), lo cual ha de entenderse referido a la unidad del hecho que contiene diversas infracciones de acuerdo a lo ya señalado, en el marco de un concurso ideal de infracciones administrativas, llegando a señalarse incluso que “el *ne bis in idem* no sería operativo en las hipótesis de concurso ideal por faltar uno de sus presupuestos, esto es, la identidad de fundamento: aunque se impusieran las sanciones correspondientes a cada una de las infracciones, no se estaría sancionando *lo mismo*” (id. ant), concluyendo en el mismo trabajo que “*la multiplicidad de penas está claramente permitida por nuestra Constitución, pues cuando el artículo 19 N° 3 inciso noveno exige que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en la ley, lo hace en relación con la posibilidad de que ella establezca penas, en plural, respecto de dicha conducta*”, legitimando así las penas accesorias y las penas copulativas, además de la sanción del concurso ideal.

CONCLUSIONES

55. En el caso concreto, las infracciones en cuestión obedecen a bienes jurídicos diferentes, motivo por el cual su lesividad y su identidad es diferenciada.

56. De la misma forma, la concurrencia, en el caso concreto, de diversas infracciones emanadas de un mismo hecho, con fundamentos diferentes cada una, configura un concurso ideal de ilícitos.

57. A su vez, la concurrencia del concurso ideal permite identificar que cada una de las infracciones es una antijuridicidad diferente, por lo cual la aplicación preceptiva



cuestionada no es una vulneración del principio ne bis in idem. De tal forma, se descarta la inconstitucionalidad alegada a su respecto.

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:

- I. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO. OFÍCIESE.**
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. 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 de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR (PRESIDENTE), JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, quienes estuvieron por acoger el requerimiento, por las siguientes razones:

1.- Que el presente requerimiento ha sido interpuesto en representación de la Empresa de Servicios Sanitarios de Los Lagos S.A. (“ESSAL”) en el marco de una reclamación judicial de multa que se tramita ante el 11° Juzgado Civil de Santiago. Conforme indica en su presentación, la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) le impuso un total de nueve multas, ascendentes en su conjunto a la suma de 2.720 Unidades Tributarias Anuales (UTA), a consecuencia de un procedimiento sancionatorio desarrollado a propósito de la suspensión del servicio de producción de agua potable, producto de un derrame de hidrocarburos en la Planta de Caipulli, hecho acaecido en la ciudad de Osorno, en el mes de julio de 2019.

2.- Que, en estas circunstancias, la SISS ordenó el desarrollo de una investigación especial para analizar las responsabilidades derivadas de los hechos descritos. Como consecuencia del indicado proceso administrativo se dictó la resolución N° 1422, de 12 de agosto de 2020, que resuelve proceso de sancionatorio en contra de Empresa Essal S.A. Dicho acto administrativo da cuenta en su considerando sexto de las conductas infraccionales que fundaron el procedimiento sancionatorio en contra de la empresa requirente, mencionando expresamente las siguientes:

i. En el artículo 11 inciso 1° literal a), por haber incurrido en deficiencias en la calidad del servicio de producción y distribución de agua potable, al haber suministrado agua en condiciones distintas a las establecidas en la norma chilena NCh 409 "Agua Potable 1: Requisitos, lo que implica un incumplimiento de los artículos 35° del D.F.L. N°382/88, y 96° del D.S. MOP N° 1199/04.



ii. En el artículo 11 inciso 1° literal a), por haber incurrido en deficiencias en la continuidad del servicio de distribución de agua potable, al haber incurrido en un corte no programado entre los días 11 y 17 de julio de 2019, lo que implica un incumplimiento de los artículos 35° del D.F.L. N°382/88, y 97° del D.S. MOP N° 1199/04

iii. En el artículo 11 inciso 1° literal a), por haber incurrido en deficiencias en la continuidad del servicio de distribución de agua potable, ai haber incurrido en un corte no programado entre los días 17 y 21 de julio de 2019, lo que implica un incumplimiento de los artículos 35° del D.F.L. N°382/88, y 97° del D.S. MOP N° 1199/04.

iv. En el artículo 11 inciso 1° literal b), al haber afectado a la generalidad de la población con la falta de operación de la PTAP Caípulli, lo que no sólo implicó que un 97,9% de los clientes en el primer corte y un 50,6% en el segundo, dejaran de recibir suministro de agua potable, sino que repercutió en el normal desarrollo de la comunidad y puso en alerta a las autoridades de sector y del país, lo que implica un incumplimiento de los artículos 35° del D.F.L. N°382/88, y 97° del D.S. MOP N° 1199/04,

v. En el artículo 11 inciso 1° literal b), al haber puesto en peligro la salud de la población, por no haber ejecutado medidas preventivas y correctivas adecuadas y efectivas para hacer frente a la prolongada falta de suministro, lo que implica un incumplimiento de los artículos 35° del D.F.L. ND 382/88, y 97° del D.S. MOP N° 1199/04.

vi. En el artículo 11 inciso 1° literal c), al haber infringido las instrucciones contenidas en el Ord. SISS N° 3459/08, en relación con el artículo 122° y el D.S. MOP N° 143/16, que establecen la obligación de ajustarse al procedimiento especial para la atención de emergencias, al no haber dado cumplimiento a ios estándares definidos.

vii. En el artículo 11 inciso 1° literal c), al haber infringido las instrucciones contenidas en el Ord. SISS N° 3459/08, específicamente el punto 2.3 que establece la obligación de otorgar suministro alternativo, de acuerdo con lo señalado en la presente resolución.

viii. En el artículo 11 inciso 1° literal c), ai haber infringido instrucciones contenidas en los oficios ORD: SISS N° 4.561, el cual instruyó a la sanitaria, afrontar de manera prioritaria ciertos aspectos considerados en la auditoría practicada por la Empresa EAM, en especial lo relativo a establecer controles y estandarización de los procesos de tratamientos, tos cuales deberían permitir actuar de manera preventiva y así enfrentar cambios en la calidad del agua cruda sin afectar la calidad y continuidad del servicio, y respecto del correo electrónico de fecha 20 de julio de 2019 del Jefe de Oficina Regional de Los Lagos al Gerente de Operaciones de ESSAL S.A. no se entregó dentro del plazo concedido la información relativa a procedimiento de limpieza aplicado durante la contingencia, y criterio utilizado para dar de alta cada una de las unidades , y adjuntar los resultados de los controles con que estas fueron habilitadas.

ix. En el artículo 11 inciso 1° literal d), por haber entregado información manifiestamente errónea a las autoridades y a la población a través de correos electrónicos y lo publicado en la página web de la empresa, donde se indican erradamente las razones del corte de suministro, en la estimación del tiempo de reposición del servicio de distribución de agua potable y en la información sobre los estanques y puntos de reparto de agua.

3.- Que, a su vez, el mencionado proceso sancionatorio concluyó en la imposición de las nueve multas ya enunciadas, todas las cuales se fundaron en conductas cuyo fundamento



legal se reitera, tal como se aprecia al revisar los cargos y las multas correspondientes en el resolutivo primero del acto administrativo en comentario:

“PRIMERO: APLIQUESE A ESSAL S.A. de conformidad a lo establecido en el Título III de la Ley N° 18.902, un total de 2.720 UTA (dos mil setecientos veinte unidades tributarias anuales), la cual se desglosa de la siguiente manera

- Cargo N°1: 50 UTA (cincuenta unidades tributarias anuales), en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 inciso 1° literal a), por haber incurrido en deficiencias en la calidad del servicio de producción y distribución de agua potable, al haber suministrado agua en condiciones distintas a las establecidas en la norma chilena NCh 409 "Agua Potable 1: Requisitos, lo que implica un incumplimiento de los artículos 35° del D.F.L N°382/88, y 96° del D.S. MOP N° 1199/04.

- Cargo N° 2: 50 UTA (cincuenta unidades tributarias anuales), en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 inciso 1° literal a), por haber incurrido en deficiencias en la continuidad del servicio de distribución de agua potable, al haber incurrido en un corte no programado entre los días 11 y 17 de julio de 2019, lo que implica un incumplimiento de los artículos 35° del D.F.L. N°382/88, y 97° del D.S. MOP N° 1199/04

- Cargo N° 3: 50 UTA (cincuenta unidades tributarias anuales) , en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 inciso 1° literal a) por haber incurrido en deficiencias en la continuidad del servicio de distribución de agua potable, al haber incurrido en un corte no programado entre los días 17 y 21 de julio de 2019, lo que implica un incumplimiento de los artículos 35° del D.F.L. N°382/88, y 97° del D.S. MOP N° 1199/04

- Cargo N°4: 900 UTA , (novecientas unidades tributarias anuales) en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 inciso 1° literal b), al haber afectado a la generalidad de la población con la falta de operación de la PTAP Caipulii, lo que no solo implicó que un 97,9% de los clientes en el primer corte y un 50,6% en el segundo, dejaran de recibir suministro de agua potable, sino que repercutió en el normal desarrollo de la comunidad y puso en alerta a las autoridades del sector y del país, lo que implica un incumplimiento de los artículos 35° del D.F.L. N°382/88, y 97° del D.S. MOP N° 1199/04.

Cargo N°5: 900 UTA (novecientas unidades tributarias anuales), en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 inciso 1° literal b), al haber puesto en peligro la salud de la población, por no haber ejecutado medidas preventivas y correctivas adecuadas y efectivas para hacer frente a la prolongada falta de suministro, lo que implica un incumplimiento de los artículos 35° del D.F.L. N°382/88, y 97° del D.S. MOP N° 1199/04.

- Cargo N°6: 100 UTA (cien unidades tributarias anuales), en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 inciso 10 literal c), al haber infringido las instrucciones contenidas en el Ord. SISS N° 3459/08, en relación con el artículo 122° y el D.S. MOP N° 143/16, que establecen la obligación de ajustarse al procedimiento especial para la atención de emergencias, al no haber dado cumplimiento a los estándares definidos.

- Cargo N°7; 100 UTA (cien unidades tributarias anuales), en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 inciso 1° literal c), al haber infringido las instrucciones contenidas en el Ord. SISS N° 3459/08, en particular lo contenido en el punto 2.3 del mismo oficio, que establece la obligación de otorgar suministro alternativo, de acuerdo a lo señalado en la presente resolución.

- Cargo N° 8: 70 UTA (setenta unidades tributarias anuales) en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 inciso 1° literal c), al haber infringido las instrucciones del Oficio 4561/18, cuando informó la empresa en su carta N° 3.617, febrero de 2019, que los procesos de tratamiento "se encuentran en etapa de actualización, revisión y visado, y deberán estar



disponible en cada uno de los recintos productivos en un plazo de tres meses", pero que, al ser fiscalizada por la SISS la Planta Caipulii, el día 24 de julio de 2019, constató el incumplimiento de la instrucción dada, según consta en acta N°14.049. Como también por no haber contestado oportunamente el correo enviado por el jefe Regional, el cual, tenía como finalidad informar con urgencia a distintas autoridades.

- Cargo N° 9: 500 UTA (Quinientas unidades tributarias anuales) en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 inciso 10 literal d), por haber entregado información manifiestamente errónea a las autoridades y a la población a través de correos electrónicos y lo publicado en la página web, donde se indican erradamente las razones del corte de suministro, en la estimación del tiempo de reposición del servicio de distribución de agua y lo referente a la información de los puntos de abastecimiento alternativo."

4.- Que de este modo y en el marco del proceso sancionatorio descrito, cuya decisión es objeto de reclamación judicial, la requirente y sancionada cuestiona la aplicación del precepto legal que expresa "algunas de las siguientes multas", el que se encuentra contenido en el artículo 11, inciso primero, primera parte, de la Ley N° 18.902, que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios, por entender que es aquella expresión la que ha permitido a la autoridad, imponer una multiplicidad de multas por infracciones que responden al mismo hecho y que en definitiva tienen el mismo fundamento jurídico, por lo que se produciría una vulneración a la prohibición de doble punición o non bis in ídem, con la consiguiente afectación constitucional de garantías, siendo esta la cuestión sometida a decisión de estos jueces constitucionales.

5.- Que sobre el conflicto constitucional planteado cabe indicar en primer término que la doctrina ha estimado que la prohibición de *bis in ídem* constituye un principio general y básico del derecho administrativo sancionador. Siguiendo este criterio, 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" (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).

6.- Que, por su parte, 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, N° 2, 2004. pp. 137-147).



7.- Que del mismo modo la jurisprudencia de esta Magistratura también ha tenido la oportunidad de pronunciarse en relación a este principio, indicando 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.

8.- Que, asimismo, la jurisprudencia administrativa emanada de la Contraloría General de la República ha sido clara al reconocer la vigencia y aplicación del principio de prohibición de doble punición en diversos dictámenes (v. gr. Dictámenes N° 41.736, de 2004, N° 77.203 de 2012, N° 78.692 de 2016) todos los cuales establecen la proscripción de imposición de una doble sanción por los mismos hechos, entendiendo que una respuesta punitiva de tales características no resulta ajustada a los principios que subyacen al actuar de los organismos públicos. En efecto, en términos explícitos en el Dictamen N° 92.448 de 2015 el Órgano Contralor señala que a propósito del non bis in ídem que *“conforme a aquel no debe aplicarse al infractor, por los mismos hechos y fundamentos jurídicos, dos o más sanciones administrativas”*.

9.- Que como se advierte y, en lo que nos interesa, 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 este modo, con prescindencia de una regulación expresa de esta figura en nuestra Constitución, la cual evidentemente no existe, lo cierto es que la necesidad de que el ejercicio de la actividad punitiva estatal se ajuste a las exigencias y garantías de la Carta Fundamental, convierten en un imperativo ineludible la observancia de las exigencias del non bis in ídem, de manera tal que para atender a los cuestionamientos expuestos por la requirente, resulta fundamental, analizar las circunstancias del caso concreto.

10.- Que, como primer elemento a considerar, resulta evidente de los actos administrativos que se han dictado en este proceso administrativo y que culminan en la Resolución N° 1422 que impuso las multas reseñadas, así como la Resolución N° 1283 que rechaza la reposición interpuesta, se dirigen a hacer efectiva la eventual responsabilidad recaída en la requirente, Empresa de Servicios Sanitarios de Los Lagos S.A. (“ESSAL”).

11.- Que los mencionados actos administrativos dan cuenta de la imposición de las sanciones pecuniarias descritas como resultado de la imputación de un total de nueve cargos



que, en la especie, se originan a partir de un mismo hecho como es la interrupción del servicio de agua potable ocurrido entre los días 11 y 21 de julio de 2019. Al respecto, de los antecedentes acompañados al presente expediente constitucional es posible advertir la existencia de una importante divergencia en relación a la consideración de este evento de corte del servicio de agua potable como un evento único o si, por el contrario, como habría considerado la autoridad fiscalizadora, respondería a dos eventos divididos entre los días 11 y 17 de julio y un segundo entre los días 17 y 21 del mismo mes. Evidentemente no constituyen aspectos que puedan ser analizados por esta Magistratura las consideraciones de índole técnico que pudiesen sustentar una u otra posición frente al evento. No obstante, lo que sí queda evidenciado para estos disidentes, es que las infracciones imputadas a la requirente tienen un origen fáctico único, cual es la suspensión del suministro de agua potable en la ciudad de Osorno a consecuencia de la detección de hidrocarburos en el sistema de producción de la misma, de manera que la consideración de temporalidad a que hemos hecho mención no altera nuestro análisis del caso concreto.

12.- Que en efecto, el hecho que sustenta la respuesta punitiva estatal es precisamente la interrupción en el servicio de agua potable que como evento anormal y constitutivo de infracción normativa se extendió por una temporalidad delimitada, siendo inoficioso para efectos del reproche infraccional el pretender escindir aquella extensión de tiempo sobre la base de consideraciones técnicas que exceden las competencias y probablemente conocimientos de esta Magistratura. Por lo demás para efectos del presente análisis de constitucionalidad dicha controversia no altera nuestras convicciones en relación con el conflicto que se nos ha planteado.

13.- Que lo anterior lo sostenemos entendiendo, en términos propios del análisis penal, que lo que califica al hecho es precisamente lo que la doctrina ha denominado como “unidad natural de acción”, esto es “cuando el hecho se presenta objetivamente como plural pero desde un punto de vista valorativo resulta ser una única acción a los ojos del autor”. En similar sentido se ha señalado que hay unidad natural de acción “cuando se dé una conexión temporal y espacial estrecha de una serie de acciones u omisiones que fundamenten una vinculación de significado de tal naturaleza que también para la valoración jurídica sólo pueda aceptarse un único hecho punible, y esto, aunque cada acto individualmente considerado realice por sí sólo el tipo de ilicitud y fundamente ya de esta manera el hecho punible” (en Enrique Bacigalupo. “Manual de Derecho Penal” Editorial Temis S.A. 1996, p. 244).

14.- Que lo precedentemente expuesto es lo que se aprecia en la especie, cuando la conducta reprochada como infractora del ordenamiento jurídico es en esencia una, esto es, la interrupción del suministro de agua potable. Aquella configura el hecho que sustenta los reproches efectuados a la requirente, los que se aprecian al analizar, en concreto, los cargos efectuados en la resolución sancionatoria. Así, los cargos N° 1, N° 2 y N° 3 mencionan expresamente como conducta infraccional “haber incurrido en deficiencias en la continuidad del servicio de distribución de agua potable”. El cargo N° 4 menciona al porcentaje de clientes que dejaron de “recibir suministro de agua potable”. El cargo N° 5 le imputa el “no haber ejecutado medidas preventivas y correctivas adecuadas y efectivas para hacer frente a la prolongada falta de suministro”. El cargo N° 6 alude a un eventual incumplimiento del deber de “ajustarse al procedimiento especial para la atención de emergencias”. El cargo N° 7 reprocha incumplir con “la obligación de otorgar suministro



alternativo”. El cargo N° 8 se refiere al incumplimiento del deber de información vinculado con la urgencia. Y el cargo N° 9 cuestiona la entrega de información errada referida a las causas de suspensión del servicio, estimación del tiempo de reposición y puntos de abastecimiento alternativo de agua potable.

15.- Que, en definitiva, el hecho reprochado y en el cual se basa todo el desarrollo procedimental sancionatorio es uno solo y ha sido la configuración legislativa del reproche, sustentada en el precepto legal cuya inaplicabilidad se solicita la que, en definitiva, ha permitido a la autoridad imponer un cúmulo de multas, pese a que cada uno de los cargos responde a la misma conducta infraccional, tal como se ha expuesto.

16.- Que en la especie, se aprecia como la misma conducta infraccional “interrupción del servicio de agua potable” se ha utilizado como sustento para justificar la vulneración de una serie de deberes y obligaciones administrativas, las que en muchos casos se expresan en infracciones a regulaciones de rango infralegal y algunas cuyo respaldo normativo incluso parece inexistente como cuando se cuestiona el “no haber contestado oportunamente” un correo electrónico a la autoridad, tal como se consigna en el cargo N° 8 de la resolución sancionatoria. Lo anterior permite apreciar cómo, a partir de una misma conducta, se crean numerosos tipos infraccionales y luego, valiéndose del precepto legal cuya inaplicabilidad se solicita, se imponen múltiples multas.

17.- Que en lo referido al fundamento de los reproches efectuados a la requirente, cabe indicar que tal como se expresó en STC 8484-20, no resulta posible entender que detrás de las diversas multas impuestas al mismo infractor por una misma conducta, exista un fundamento diverso, ajeno al deber que la ley impone a los productores y distribuidores de agua potable de asegurar un servicio continuo y de calidad, que justifique la imposición de más de una sanción como ha ocurrido en la especie, toda vez que ha sido el tenor de la expresión “algunas de las siguientes multas” el que ha dado pábulo a la autoridad administrativa para aplicar en el caso concreto más de una multa, sustentado en que eventualmente se habría configurado más de una vulneración normativa, pese a ser una misma la conducta y atribuida al mismo sujeto.

18.- Que en esta misma línea argumental, referida al fundamento jurídico que podría sustentar la diversa y numerosa respuesta punitiva de la autoridad, huelga indicar que aquella diferencia de fundamentos no se aprecia en la especie, desde 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).

19.- Que es precisamente la descripción reseñada la que se verifica en la especie, desde que la infracción en que ha incurrido el requirente puede producir afectaciones a bienes jurídicos homogéneos, pero en caso alguno a bienes heterogéneos, capaces de sustentar la respuesta sancionatoria de la especie. Muestra de lo anterior queda reflejado en los cargos y sus fundamentos, aspectos reseñados precedentemente. A lo anterior,



pertinente resulta añadir que no podemos perder de vista que finalmente el objetivo de la autoridad es uno, dar cumplimiento al mandato constitucional contenido en el artículo 1° en orden a concretar el deber del Estado de estar al servicio de la persona humana y promover el bien común, para lo cual debe velar por el cumplimiento de las normas propias de la regulación sectorial que fundamenta su actividad fiscalizadora. Y, por ende, ese fundamento jurídico general, de carácter único e ineludible no puede ser desconocido ni tergiversado valiéndose de regulaciones legales que permitan aplicar diversas respuestas sancionatorias.

20.- Que por los argumentos desarrollados a lo largo de este voto es que estos disidentes estiman que las características del caso concreto evidencian que la autoridad se ha valido de la norma cuya inaplicabilidad se solicita para llevar a cabo la imposición de más de una sanción por la misma conducta, atribuida al mismo sujeto y por idéntico fundamento jurídico, todo lo cual se muestra como contrario al orden constitucional y al respeto a la prohibición de doble punición o non bis in ídem, motivo por el cual, estimamos que correspondía declarar la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del precepto legal reprochado en la especie.

Redactó la sentencia el Ministro señor RODRIGO PICA FLORES y la disidencia el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 12.527-21-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidente Subrogante, Ministro señor Cristian Omar Letelier Aguilar, 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.



6C2BBD4C-B8BB-4389-A127-2C932CD21156

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.