

LA RELEVANCIA DEL PRINCIPIO DE PROPROCIONALIDAD EN LA DETERMINACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS: COMENTARIO A LA SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA ROL N° 83.664-2020

Alfredo Concha-Perusina Biskup*

I. INTRODUCCIÓN

Es conocido que en nuestro ordenamiento jurídico se consagra el efecto relativo de las sentencias y, por esta razón, la negación del precedente judicial como un elemento vinculante. Sin embargo, la inexistencia de un capítulo relativo a las sanciones administrativas, aplicación y consideraciones en la Ley N° 19.880 que “Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de Administración del Estado”, ha generado en la práctica que los fallos de los Tribunales de Justicia en esta materia sean vinculantes para los órganos dotados de potestades sancionatorias; so pena de invalidar las resoluciones administrativas que contiene tales decisiones.

En ese sentido, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha sido relevante en la consolidación del derecho administrativo sancionador, desde su concepto, principios, elementos y naturaleza; más aún considerando la diversidad normativa, caracterizada porque en algunos casos donde se indica solamente un tipo genérico y se entrega a los órganos de la Administración su aplicación; pero en otros casos se regulan ampliamente las reglas que se deben seguir para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores y el respectivo procedimiento. Por ello, la Corte Suprema ha determinado ciertos elementos adicionales a considerar al momento de aplicar la potestad sancionatoria.

El presente comentario tiene por propósito revisar el criterio que se deriva de la sentencia de la Corte Suprema Rol N° 83.664-2020, en relación con el momento de determinar la sanción a aplicar, en un caso concreto, se debe considerar no solo las reglas establecidas en la ley, sino que también las sanciones que se han impuesto con anterioridad a situaciones similares.

*Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de los Andes. Magíster en Derecho Administrativo, Universidad de los Andes. Correo electrónico: aconcha.perusina@gmail.com.

II. ANTECEDENTES DE LA SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA ROL N° 83.664-2020.

2.1. Los hechos

Los antecedentes de esta controversia jurídica se remontan al año 2020 cuando la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) impuso a la empresa de electricidad Chilquinta Energía S.A, mediante Resolución Exenta N° 31.857, de 12 de febrero de 2020, una multa de 6.000 Unidades Tributarias Mensuales (UTM), a raíz de la falla ocurrida el 29 de mayo de 2019, consistente en la desconexión forzada de la línea 44KV Chagres-Los Ángeles, producto de la caída de un árbol, lo que privó de suministro eléctrico a 4.774 clientes por el término de una hora, aproximadamente.

La decisión de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles de sancionar a la empresa, señalada en el párrafo anterior, se fundó con ocasión del oficio Ord. N° 20440, de 8 de octubre de 2019, el que estableció que se transgredió las disposiciones contenidas en los artículos 15 N° 3 y 16 de la Ley N° 18.410 que “Crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles”, las que constituirían infracciones de carácter grave al poner en peligro la regularidad, continuidad, calidad o seguridad del servicio eléctrico.

Producto de lo anterior, la empresa interpuso ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso un recurso de reclamación judicial, solicitando se deje sin efecto la Resolución Exenta N° 31.857, de 12 de febrero de 2020, junto con la multa de 6.000 UTM, fundando sus alegaciones en que la resolución reclamada incurriría en un vicio, consistente en la desproporcionalidad de la sanción aplicada por la SEC en el caso concreto, al existir precedentes de casos similares en los cuales la Superintendencia a impuesto sanciones pecuniarias más bajas.

2.2. Itinerario procesal

El recurso de reclamación interpuesto fue rechazado, en todas sus partes, por la Corte de Apelaciones de Valparaíso (ROL N° 24-2020), por considerar que la resolución reclamada que impone la respectiva sanción no es desproporcionada, ya que el artículo 16 A N° 2 de la Ley N° 18.410, establece que en el caso de infracciones graves, como las acontecidas en autos, podrá imponerse una multa de hasta 5.000 Unidades Tributarias Anuales (UTA), lo que se ajustaría dentro de los márgenes legales. Al respecto, el Tribunal de Alzada expone, además, que el órgano fiscalizador consideró las circunstancias establecidas en el artículo 16 de la Ley N° 18.410 al momento de determinar el *quantum* de la sanción. Por esta razón, al no apreciarse ilegalidad en el actuar de la recurrida no existe fundamento para variar el monto de la multa, el que está dentro de los cánones de los márgenes dispuestos por el legislador.

En contra del fallo de primer grado, Chilquinta Energía S.A. interpuso recurso de apelación ante la Excm. Corte Suprema, fundamentó su libelo recursivo porque la sentencia incurre en diversos errores, que señala: determinación de los hechos objeto de infracción, no emplear el principio de proporcionalidad al momento de imponer la sanción, y la falta de fundamentación al momento determinar una sanción elevada en comparación a otros casos similares.

III. DECISIÓN DE LA EXCELENTÍSIMA CORTE SUPREMA

3.1. Fallo de la Excelentísima Corte Suprema

El 12 de febrero del año 2021 la Corte Suprema confirmó la sentencia de primer grado en cuanto a los hechos objeto de sanción, sin embargo, ordenó rebajar el monto de la multa impuesta al reclamante, como consecuencia de no haberse considerado, en su oportunidad, las decisiones previas en esta materia, vulnerando el principio de proporcionalidad que rige en el ámbito del derecho administrativo sancionador.

3.2. Fundamentos de la decisión

El Máximo Tribunal para arribar al pronunciamiento establecido en el fallo, procedió a efectuar un análisis de proporcionalidad de la sanción impuesta en relación con situaciones similares o eventos semejantes en la materia, declarando finalmente que la sanción fue desproporcionada. En efecto, en lo principal la Corte esgrime que si bien es efectivo que la reclamante incurrió en conductas que ameritan una sanción, ello no constituyó una falta de diligencia de tal gravedad que justifique un castigo desproporcionado, considerando que la misma autoridad, ante eventos semejantes, ha aplicado penas inferiores.

Seguidamente, el Tribunal agrega en su razonamiento que el proceder de la Superintendencia se agrava al no exponer fundamento alguno que permita comprender cuáles serían las motivaciones que condujeron por su parte a fijar una sanción considerablemente más elevada que otras aplicadas, con anterioridad, ante situaciones de similar entidad (considerando decimosegundo). En este sentido, la sentencia concluye que:

“(…) el castigo impuesto aparece como excesivo, infringiendo el principio de proporcionalidad que debe regir en materia administrativa, pues, por su intermedio, la autoridad ha tratado a la recurrente de un modo desigual que le causa perjuicio, en relación a otras concesionarias que, afectadas por una sanción administrativa, tienen la posibilidad de obtener una ponderación de la autoridad respecto de todas las particularidades que rodean su situación funcionaria y a las que, por ende, se han aplicado sanciones que se condicen con una actuación mínimamente coherente de la autoridad sectorial” (considerando decimoquinto).

IV. CONSIDERACIONES PREVIAS AL ANÁLISIS DE LA SENTENCIA ROL 83.664-2020.

4.1. Aspectos generales del principio de proporcionalidad

En el ámbito del Derecho Administrativo la proporcionalidad constituye uno de los principios más relevantes que vincula a la Administración del Estado en el ejercicio de sus poderes punitivos, es el principio de proporcionalidad de la sanción, principio conforme al cual, siempre debe existir una razonable adecuación entre

el desvalor o naturaleza del ilícito cometido y la sanción que se aplica al autor del mismo. Este principio, en términos sencillos, significa la prohibición de exceso entre el ilícito cometido y la sanción asociada al mismo y, en concreto, aplicada¹.

El principio de proporcionalidad, que se sustenta en la lógica, la razonabilidad y la justicia material, tiene plena vigencia en nuestro sistema punitivo administrativo. No es posible claudicar en la lucha por obtener justos y proporcionales pronunciamientos de nuestra Administración, desprovistos de toda ilegalidad y arbitrariedad. De este modo, mediante el reconocimiento del principio de proporcionalidad, se pretende evitar reacciones sancionatorias excesivas o desmesuradas de los órganos administrativos, en relación con la conducta, acción u omisión antijurídica que se pretende castigar².

4.2. Relación entre los principios de proporcionalidad e igualdad en la imposición de las sanciones administrativas

La observancia obligatoria del principio de proporcionalidad viene impuesta a nivel constitucional, el que consagra de forma explícita el principio de igualdad en el artículo 1, inciso 1° y en el artículo 19 N°s 2, 3, 16, 20 y 22³.

De este modo, siendo lo arbitrario un acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes, dictado solo por la voluntad o el capricho o, como lo han sentenciado nuestros tribunales superiores de justicia, consignando que “la arbitrariedad implica carencia de razonabilidad en el actuar u omitir; la falta de proporción entre los motivos y el fin a alcanzar, ausencia de ajuste entre los medios empleados y el objetivo a obtener; o aun inexistencia de los hechos que fundamentan un actuar, lo que pugna contra la lógica y la recta razón”⁴, parece de toda evidencia que la proporcionalidad de la sanción es una exigencia que no es posible soslayar en el ejercicio de potestades sancionatorias.

Nuestro Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha reiterado que la igualdad ante la ley:

“[...] consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuencialmente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes. No se trata, por consiguiente, de una igualdad absoluta, sino que ha de aplicarse en cada caso conforme a las diferencias constitutivas del mismo. La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentren en la misma condición”, siendo “la razonabilidad el cartabón o standard de acuerdo con el cual debe apreciarse la medida de igualdad o desigualdad”⁵.

De este modo, queda de manifiesto que la igualdad ante la ley y la prohibición de la arbitrariedad se vinculan estrechamente con la necesidad y razonabilidad de una medida que se adopta para un caso concreto, constituyéndose, por tanto, en

¹CORDERO, 2014, 254.

²BERMÚDEZ, 2011, 58.

³CELIS, 2019, 268.

⁴ARANCIBIA Y ALARCÓN, 2014, 154.

⁵Tribunal Constitucional, 13 de septiembre de 2012, Rol N° 1951-2011.

un fundamento del principio de proporcionalidad de la sanción. Por tanto, como lo ha sustentado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la proporcionalidad de la sanción constituye una materialización de la garantía de igualdad ante la ley y de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos.

V. COMENTARIO Y EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA ROL N° 83.664-2020

La jurisprudencia anteriormente expuesta es relevante, pues establece que los órganos de la Administración, al momento de determinar la sanción a aplicar en un caso concreto, no solo deberá considerar las reglas dispuestas al efecto por la ley, sino que también debe considerar las sanciones que ha aplicado anteriormente a situaciones o precedentes asimilables.

El Máximo Tribunal, en la presente sentencia, analizó la proporcionalidad de la sanción impuesta tomando en consideración situaciones similares o eventos semejantes, constando la manifiesta incongruencia en el actuar del órgano fiscalizador. En este sentido, la Corte afirma en su considerando decimocuarto que:

“ (...) los sentenciadores no han podido obviar la evidente incongruencia que se advierte en el actuar del ente fiscalizador, el que, en lugar de imponer, fundadamente, una sanción que castigara la infracción de que se trata en atención a la gravedad de los hechos y que considerara, además, sus propias decisiones previas, resguardando con ello la coherencia de sus actuaciones y, además, el principio de igualdad ante la ley que la Constitución Política de la República garantiza a todas las personas, aplicó una multa que resulta desproporcionada y discordante con su actuación anterior, discrepancia que, como surge con nitidez, constituye un vicio de ilegalidad que esta Corte debe reparar (...)”.

Si bien es efectivo que la SEC al momento de determinar e imponer la sanción a la empresa Chilquinta S.A. se remitió a los criterios establecidos en el artículo 16, inciso 2° de la Ley N° 18.410, ello no bastaría para determinar un monto dentro de los parámetros de multa que el Ente Fiscalizador puede aplicar –en la especie 6.000 UTM–, sino que debe fundamentar por qué se arribó a ese monto, cuando no existen factores objetivos a nivel normativo⁶.

La decisión expuesta por la Corte Suprema generaría ciertos efectos, en primer lugar, para la Administración al momento de determinar y aplicar una sanción deberá considerar cómo esta resolvió situaciones similares anteriormente, evitando adjudicar el castigo no solo dentro las reglas que la ley establezca; y en el caso que aplique una sanción superior al caso, deberá motivar suficientemente aquella decisión en el respectivo acto administrativo. En segundo lugar, para las entidades sancionadas estas dispondrán de un nuevo argumento para reclamar en sede judicial en contra de las sanciones administrativas, debiendo los tribunales ajustarse a determinados parámetros para controlarlas.

⁶Corte Suprema, 26 de abril de 2021, Rol N° 79.353-2020

En relación con ello, somos contestes de la decisión del fallo de la Corte Suprema debido a que en la decisión adoptada convergen otras instituciones del derecho administrativo, como: motivación de los actos de la administración, invocación de precedentes y teoría de los actos propios. Si atendemos a la jurisprudencia, la Corte Suprema ha entendido que la revisión judicial de una sanción administrativa –mediante la interposición de un reclamo de ilegalidad– puede ser modificada en sede judicial, si se infringe el principio de proporcionalidad, asociado como elemento determinante para indicar el *quantum* de la sanción, con las decisiones que la misma autoridad ha resuelto en situaciones anteriores⁷. En otras palabras, se contraviene el principio de proporcionalidad si el mismo órgano no considera su conducta sancionatoria previa, habiendo una especie de remisión indirecta al principio de confianza legítima⁸.

VI. CONCLUSIONES

La sentencia en comento es relevante, ya que constituye un cambio en la determinación de sanciones, estableciendo un estándar a considerar al momento de aplicar la potestad sancionatoria por parte de los órganos de Administración del Estado. Así, el Máximo Tribunal reconoce que al momento de determinar la sanción a aplicar, en un caso concreto, se deberá considerar no solo las reglas establecidas en la ley, sino que también las sanciones que se han impuesto con anterioridad a situaciones similares.

Creemos que la decisión del Máximo Tribunal es acertada al considerar el principio de proporcionalidad en la determinación y posterior imposición de una sanción administrativa. Al haber considerado el sentenciador, para estos efectos, los rangos promedios de sanciones impuestas y las aplicadas anteriormente en casos similares. Consideramos del análisis jurisprudencial que el castigo empleado por un órgano de la Administración no debe ser excesivo en relación con la infracción realizada, debiendo mantenerse esta dentro de límites razonables, pero tampoco el castigo puede ser lo suficientemente menor como para no sancionar de manera adecuada el acto u omisión infraccional, ya que la ley sancionadora busca proteger el ordenamiento jurídico.

Sin embargo, creemos que la aplicación práctica de los principios de proporcionalidad e igualdad en la determinación de la sanción presenta una dificultad que sería identificar cuáles son las situaciones o precedentes asimilables.

⁷Corte Suprema, 5 de julio de 2021. Rol N° 38.165-2021

⁸BERMÚDEZ, 2014, 85.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. DOCTRINA

- ARANCIBIA MATTAR, Jaime. y ALARCÓN JAÑA, Pablo (2014): *Sanciones Administrativas. X Jornadas de Derecho Administrativo*. Asociación de Derecho Administrativo. Primera Edición. Santiago, Chile: Thompson Reuters.
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014): *Derecho Administrativo General*. Tercera Edición Actualizada. Santiago, Chile: Thomson Reuters.
- CELIS DANZINGER, Gabriel (2019): *Manual de Derecho Administrativo General*. Primera Edición. Santiago, Chile: Editorial Hammurabi.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2014): *Derecho Administrativo Sancionador. Bases y Principios en el Derecho Chileno*. Primera Edición. Santiago, Chile: Thomson Reuters

II. NORMAS CITADAS

- Corte Suprema, 5 de julio de 2021, Transelec S.A. con Superintendencia de Electricidad y Combustibles, Rol N° 38.165-2021, Recurso de Apelación.
- Corte Suprema, 12 de febrero de 2021, Chilquinta Energía S.A. con Superintendencia de Electricidad y Combustibles, Rol N° 83.664-2020, Recurso de Apelación.
- Corte Suprema, 26 de abril de 2021, Fuenzalida Moure y Compañía Limitada con Superintendencia del Medio Ambiente, Rol N° 79.353-2020, Recurso de casación en el fondo.
- Tribunal Constitucional, 13 de septiembre de 2012, Jaime Antonio Illanes Piedrabuena con Servicio de Impuestos Internos (SII), Rol N° 1951-2011, Recurso de inaplicabilidad.
- Corte de Apelaciones de Valparaíso, 30 de junio de 2020, Chilquinta Energía S.A. con Superintendencia de Electricidad y Combustibles, Rol N° 24-2020, Recurso de reclamación.

III. JURISPRUDENCIA

- Chile, Constitución Política de la República. 24 de octubre de 1980.
- Chile, Ley N° 19.880, que “*Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de Administración del Estado*”. 29 de mayo de 2003.
- Chile, Ley N° 18.410, que “*Crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles*”. 22 de mayo de 1985.