

CORTE SUPREMA

(30.06.24)

Chilquinta Energía S.A. c/Superintendencia de Electricidad y Combustibles

Reclamación legal/rechazada – Procedimiento de orden de la SEC de mantener abiertos locales comerciales de atención al público – Ausencia de norma jurídica que obligue a la reclamante mantener sus oficinas para la atención presencial de público – Rechazo en primera instancia por la facultad de la SEC considerar que normativa aplicable autoriza a la SEC para emitir directrices a las empresas concesionarias de servicios públicos de distribución eléctrica – Rechazo en apelación - Corte confirmó sentencia apelada y señaló que la SEC cuenta con facultades legales para ordenar dicha medida.

Santiago, treinta de mayo de dos mil veinticuatro.

VISTOS:

Se reproducen parcialmente algunos de los fundamentos del fallo en alzada, relevantes para el comentario formulado a continuación:

PRIMERO: Que, en estos autos Rol N° 3.922-2024, caratulados “Chilquinta Energía S.A. con Superintendencia de Electricidad y Combustibles” (SEC), la reclamante, según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley N° 18.410, apeló en contra de la sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones de Valparaíso, que rechazó la reclamación que interpuso respecto de la Resolución Exenta N° 18.682 de fecha 10 de agosto de 2023 que, a su vez, rechazó el recurso

jerárquico que entabló en subsidio del recurso de reposición interpuesto en contra del Oficio Ordinario N° 169.530 de 23 de abril de 2023, a través del cual, la autoridad administrativa ordenó a la reclamante mantener abiertos los locales comerciales ubicados en Limache, Llay-Llay y Villa Alemana.

SEGUNDO: Que, para una adecuada resolución del asunto controvertido, resulta útil reseñar los siguientes hechos: 1.- Con fecha 23 febrero de 2023, el Director Regional de Valparaíso de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (en adelante SEC), mediante Oficio Ordinario N° 160.674, solicitó a Chilquinta Energía S.A. (en lo sucesivo Chilquinta o la reclamante) que informara las razones del cierre de las oficinas de atención al público, ubicadas en las ciudades de Limache, Llay Llay y Villa Alemana.

- 2.- Al informar, Chilquinta argumentó que, no existe norma jurídica que la obligue a mantener oficinas para la atención presencial de público, tal como se desprende de los artículos 222 letra g) y 235 del Reglamento de la Ley General de Servicios Eléctricos (en lo sucesivo RLGSE) y el artículo 225 letras g) y x) del DFL N° 4/2018, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de Minería, de 1982, Ley General de Servicios Eléctricos en Materia de Energía Eléctrica (en adelante LGSE).
- 3.- Por Oficio Ordinario N° 169.530 de 25 de abril de 2023, la SEC se pronunció sobre el cierre de las referidas oficinas comerciales, concluyendo que, se debían mantener abiertos los locales ubicados en Limache, Llay Llay y Villa Alemana. Argumentó que, a partir de lo dispuesto en los artículos 222 y 235 del RLGSE, y artículos 1-4 numeral 3 y 5-7 de la Norma Técnica de Calidad de Servicio para Sistemas de Distribución, se contempla la exigencia de la concesionaria de contar con oficinas comerciales para la atención de reclamos, consultas o solicitudes. Si bien, el citado artículo 235 prescribe que, la atención puede efectuarse en forma personal “o por cualquier medio”, no significa que dicha alternativa quede exclusivamente a decisión de la empresa.
- 4.- La administrada interpuso recurso de reposición con recurso jerárquico en subsidio, en contra de la decisión en estudio, con el fin que se dejara sin efecto.
- 5.- La SEC Regional, por medio de la Resolución Exenta N° 18.068, de 7 de julio de 2023, rechazó la reposición precisando que los argumentos invocados no aportan nuevos antecedentes, y elevó el asunto a la Dirección Nacional de la SEC para que conociera del recurso jerárquico.
- 6.- El Superintendente desestimó el citado recurso, mediante la Resolución Exenta N° 18.682 de 10 de agosto de 2023, expresando que, las decisiones dictadas por la Dirección Regional SEC Valparaíso y el jefe de la División Jurídica (S), se ajustan a la legalidad.
- 7.- En contra de esta última determinación, Chilquinta ejerció la acción regulada en el artículo 19 de la Ley N° 18.410, ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso, pidiendo declarar la ilegalidad de la Resolución Exenta N° 18.682 de fecha 10 de agosto de 2023.
- 8.- El arbitrio fue rechazado por la Corte de Apelaciones de Valparaíso, la que declaró que comparte la tesis de la reclamada, en cuanto a que, de la norma invocada por aquella se desprende la facultad de la SEC *“para emitir directrices a las empresas concesionarias de servicios públicos de distribución eléctrica. Esto incluye asegurar la calidad del servicio, una faceta de la cual forma parte integral la atención a los usuarios en oficinas o sucursales, sin perjuicio de que puedan, además, utilizar otros canales de atención”*.

Añade que, conforme al informe complementario requerido como medida para mejor resolver, la SEC expresó que, de acuerdo con el artículo 182 de la LGSE, la tarifa aplicada para el periodo 2020-2024 incluyó los costos de las oficinas respecto de las cuales se dispuso el cierre. En este sentido, la Corte de Apelaciones de Valparaíso manifestó que *la directiva de mantener en funcionamiento dichas oficinas o sucursales aparece como justificada y acorde con las normas de experiencia y práctica comercial, y no como una intromisión indebida en las facultades de administración de la empresa*.

TERCERO: Que, en contra de esa decisión, la actora apeló por estimar que, el fallo de la Corte de Apelaciones de Valparaíso no se ajusta a la legalidad, ya que no existirían fundamentos fácticos ni facultades legales que justifiquen lo dispuesto por la SEC en el Oficio Ordinario N° 169.530 de 23 de abril de 2023, consistente en la orden de mantener abiertas las oficinas previamente citadas. A su juicio, la decisión adoptada por la empresa –relativa al cierre de las oficinas– es de carácter logístico y comercial, y se fundamenta en la poca afluencia de público a dichas sucursales, así como en la existencia de los demás canales de acceso con que cuenta el público para acceder a efectuar sus trámites, siendo aquellos más fáciles de usar, múltiples y de una amplia disponibilidad temporal.

OCTAVO: Que, como se ha señalado en sentencias anteriores, la autoridad administrativa está facultada para calificar jurídicamente los hechos, siendo esta actividad referente a la función administrativa, en cuanto supone ejecutar la ley en relación con supuestos concretos. Esta tarea es indispensable para el ejercicio de las labores de fiscalización, que importan la revisión, examen o estudio de una situación externa a la luz de estándares normativos en relación con los cuales apreciar su conformidad o disconformidad. Fiscalizar, según la RAE, es un verbo conducente para criticar, es decir, a apreciar, con miras a aprobar o censurar, acreditar o desacreditar.

NOVENO: Que el control de legalidad de los actos administrativos por parte del juez, fundamental para el Estado de derecho, consiste en examinar la concurrencia en ellos de distintos elementos (...) Sobre el control de los motivos recae una parte fundamental de la tarea de la jurisdicción, pues, se refiere al análisis de los hechos que fundamentan el acto administrativo. De esta manera, el juez controla y verifica la existencia de aquellos motivos que sirven de fundamento al acto, la calificación jurídica que de los mismos ha hecho la autoridad –cuando ella sea necesaria para comprender su decisión– y, eventualmente, la apreciación de los hechos.

UNDÉCIMO: Que, asentadas las ideas anteriores, es posible concluir para el caso particular que, la SEC cuenta con facultades legales para que, apreciando el desempeño de la empresa distribuidora de energía eléctrica a la luz de los imperativos de la calidad del servicio, ordene que se mantengan abiertos los locales comerciales ubicados en Limache, Llay-Llay y Villa Alemana, porque constató que, la decisión de la actora afecta su deber legal de prestar un servicio de calidad en la zona, que, conforme se explicitó, se traduce en entregar a sus clientes alternativas reales y eficientes de acceso a la empresa.

En ese contexto, al otorgar la reclamante como alternativas al cierre de dichas oficinas, mecanismos tecnológicos a los usuarios para realizar la totalidad de sus trámites y/o sugerir concurrir a las “oficinas cercanas”, deja fuera y discrimina *in limine*, a todas aquellas personas que, por falta de conocimiento y/o acceso a internet o medios económicos, no podrían acceder a la empresa a través de los medios que propone, realizando de esa forma una discriminación que no puede ser permitida, teniendo en especial consideración la naturaleza del servicio público de la distribución eléctrica .

DUODÉCIMO: Que, sin perjuicio de lo anterior, se debe precisar que, la instrucción de la SEC, en cuanto a mantener las oficinas comerciales en comento abiertas, no

altera la autonomía de la reclamante de disponer, según los recursos humanos y materiales que posea, el cumplimiento de dicha obligación.

En consecuencia, lo expresado hasta ahora, con los matices detallados precedentemente, conducen a confirmar la sentencia en alzada.

Por estas consideraciones, y de conformidad con lo que disponen los artículos 16 y 19 de la Ley N° 18.410, se confirma la sentencia apelada de doce de enero de dos mil veinticuatro, dictada por la Corte de Apelaciones de Valparaíso.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Abogado Integrante señor Valdivia.

Rol N°3.922-2024.-

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Diego Simpértigue L., el Ministro Suplente Sr. Juan Manuel Muñoz P., y el Abogado Integrante Sr. José Valdivia O. No firma el Ministro Suplente Sr. Muñoz P., no obstante haber concurrido a la vista del recurso y acuerdo del fallo, por haber cesado en su suplencia.

COMENTARIO

La sentencia Rol N°3.922-2024 de la Corte Suprema que examinamos es relevante por varios motivos. En primer lugar, porque ofrece cauces para abordar una temática muy debatida en el derecho administrativo chileno, relacionada la naturaleza de las potestades atribuidas por la legislación a los organismos que supervisan actividades calificadas como servicio público o de interés general.

En efecto, en el fallo examinado tanto la Corte de Apelaciones de Valparaíso, en primera instancia, como luego la Corte Suprema al resolver la apelación, concluyeron que la SEC tiene entre sus potestades la de verificar la correcta atención de los reclamos y requerimientos de los usuarios del servicio de energía eléctrica por el proveedor de dichos servicios, a pesar de que de forma expresa y literal tal función no esté prevista en las fuentes normativas que resultan aplicables a los hechos del caso.

Con tal interpretación, la Corte Suprema, sin abordar de forma explícita la problemática, ofrece bases argumentativas para sostener que en Chile los organismos supervisores de actividades calificadas como servicio público o de interés general, no son meros ejecutores de la legislación que rige su funcionamiento, sino que son autoridades regulatorias.

En vista de ello, pueden y deben esas autoridades adoptar las medidas razonables, proporcionales e indispensables para evitar interrupciones y exclusiones arbitrarias del disfrute de tales servicios o actividades, con respeto irrestricto al marco normativo vigente en el país, de apertura a la iniciativa privada de actividades antes reservadas al Estado.

Para una mejor comprensión de este análisis, resulta oportuno tener presente la idea de la Administración garante desarrollada por autores como Rainer Wahl¹ y

¹Wahl, Rainer (2013): *Los últimos cincuenta años de derecho administrativo alemán* (Madrid: Marcial Pons).

José Esteve Pardo² entre otros. Según esta perspectiva, aunque ya no sea titular de la provisión de servicios públicos, la Administración, sin embargo, está obligada constitucional y legalmente a asegurar, primero, que los proveedores privados de tales servicios cumplan con las exigencias propias de estas acciones productivas, a saber, como la continuidad, la regularidad y el acceso sin discriminación al servicio, y, segundo, a evitar que los usuarios queden excluidos del disfrute de sus derechos, para lo cual ha de cumplir con su intervención subsidiaria o de auxilio para asegurar que las necesidades primordiales en juego sean atendidas³.

En el caso examinado, precisamente la decisión de la SEC de no autorizar el cierre de oficinas comerciales en ciertas localidades de la región, a juicio de la Corte Suprema, apuntó no a imponer una carga arbitraria o prohibir el ejercicio de la libertad económica, sino a impedir que los usuarios del servicio de energía eléctrica se vean imposibilitados de ejercer algunos de sus derechos frente al proveedor, al no funcionar oficinas comerciales que atiendan de manera presencial sus consultas, requerimientos o reclamos.

A partir de lo señalado, se advierte otro asunto de interés en el fallo comentado, que tiene que ver con la eventual tensión que podría generarse entre la garantía de autonomía o libertad económica del proveedor del servicio público de energía eléctrica y la garantía de los derechos de los usuarios de tal servicio.

De acuerdo con la Corte Suprema, no cabe considerar como una afectación de la autonomía o libertad económica de la reclamante el que la autoridad supervisora le exija ofrecer a sus usuarios la atención presencial en oficinas comerciales, sino que corresponde a una de sus cargas por el tipo de acción económica que ha elegido desarrollar.

También resaltan en los considerandos de la sentencia aquí analizada, las indicaciones hechas por la Corte Suprema, partiendo de las bases de la institucionalidad previstas en los artículos 1 al 9 de la Constitución Política de Chile y siguiendo a Cordero Quinzacara, sobre los extremos que la Administración debe cumplir al determinar y acreditar los hechos del caso concreto, en tanto parte de la fundamentación del acto administrativo con el cual pondrá fin a su conocimiento de un asunto.

Asimismo, y en conexión con este tema, el fallo aborda, sin dejar duda al respecto, la plena competencia del juez contencioso administrativo chileno para examinar en sede judicial la conformidad a derecho de la determinación y acreditación de los hechos realizada por la administración, lo que valoramos como un aporte ante posturas que, al partir de una visión debatible de la idea del derecho administrativo responsivo, argumentan a favor de reducir la intensidad o plenitud del control sobre la actividad administrativa.

Ya específicamente sobre los argumentos de la Corte Suprema para rechazar la apelación presentada por Chilquinta Energía S.A. y confirmar la sentencia de

²Esteve Pardo, José (2015a): La Administración garante. Una aproximación. *Revista de Administración Pública* (No. 97), 11-39.

³Al respecto se consideró en la sentencia, en cuanto a la atención efectiva a los usuarios, que: “Dicho propósito, no se cumpliría con los medios que la empresa propone como alternativa al cierre de las oficinas, ya que la brecha tecnológica no solo afecta a los adultos mayores, sino también a las personas que no tienen acceso a servicios de internet o a quienes optan por la atención presencial como única alternativa”.

primera instancia, cabe indicar que se apoyó en la normativa invocada por la SEC en el acto objeto de reclamación, para afirmar que dicha autoridad administrativa sí está habilitada por el derecho vigente⁴ para ordenar a la reclamante mantener abiertas y operativas las oficinas comerciales ubicadas en las localidades de Limache, Llay-Llay y Villa Alemana.

Del mismo modo, invocó la garantía de los derechos de los usuarios del servicio público de energía eléctrica para considerar ajustada a derecho la exigencia hecha por la SEC al proveedor del servicio. Y lo hizo desde una perspectiva amplia y no restrictiva de tales derechos, al considerar como parte de estos, junto con el acceso y disfrute efectivo del servicio de energía eléctrica, las consultas, reclamos y solicitudes de información que los usuarios del respectivo servicio dirijan al operador, que deben tener respuesta oportuna y razonada.

Por último, tuvo presente la Corte Suprema el hecho acreditado por la SEC de que, en el ajuste tarifario inmediatamente anterior a la decisión del cierre de las oficinas comerciales de la reclamante, se había considerado el costo de funcionamiento de tales oficinas, con el fin de no afectar con ello la rentabilidad del proveedor⁵.

Tal vez la única duda que podría quedar tras la lectura del fallo respecto de la justificación de mantener las oficinas comerciales en funcionamiento, ante el alegato de la reclamante de que son poco concurridas, sería conocer efectivamente qué volumen de usuarios residentes en las localidades respectivas utiliza tales oficinas frente al volumen de usuarios residentes en esas mismas localidades que, por el contrario, utilizan plataformas digitales ofrecidas por el proveedor para tramitar sus consultas, reclamos, peticiones y solicitudes de información.

Dicha constatación habría ofrecido mayor respaldo al análisis de los sentenciadores o, de ser muy reducido el número de usuarios de las oficinas comerciales, a la consideración de alguna forma más eficiente en términos económicos de no poner en riesgo sus derechos frente al proveedor.

En todo caso, cabe afirmar que estamos ante una sentencia que aporta perspectivas de interpretación y criterios para ejercer el control judicial que contribuirán, por un lado, a que la Administración pueda cumplir sus tareas de supervisión de forma eficiente y eficaz, sin sacrificio de los derechos de los proveedores privados de servicios públicos, y, por otro lado, a que los tribunales con competencias contencioso-administrativas puedan ejercer en Chile un control judicial pleno, evitando la arbitrariedad de la actividad administrativa.

⁴En particular, lo previsto en el artículo 235 del RGLSE: “Los concesionarios de servicio público de distribución deberán aceptar la interposición de reclamos y denuncias por situaciones de operación anormal o insegura, ya sea en forma personal o por cualquier medio, incluyendo el teléfono, fax u otros. Asimismo, deberán contar, en cada centro de atención comercial, con un sistema de recepción y registro de reclamos de sus usuarios, sin perjuicio de las instrucciones que al efecto imparta la Superintendencia”.

⁵Con apoyo en el informe complementario requerido como medida para mejor resolver, la Corte Suprema estimó probado que: “...de acuerdo con el artículo 182 de la LGSE, la tarifa aplicada para el periodo 2020-2024 incluyó los costos de las oficinas respecto de las cuales se dispuso el cierre”.