

Fallos Públicos

MULTAS EXCESIVAS POR EVASIÓN TAG EN AUTOPISTAS

En cuanto a la posibilidad de que la multa establecida en el artículo 42 de la Ley de Concesiones fuera una limitación intolerable al derecho de propiedad consagrado en nuestra Constitución, el Tribunal Constitucional concluye que no sería tal el caso por cuanto es razonable y justificado y se impone de manera igual a todos los afectados. En síntesis, para el Tribunal no existiría expropiación alguna o limitación injusta del derecho de propiedad y, por lo mismo, no se configuraría violación a la Carta Fundamental.

En el último tiempo, la Corte de Apelaciones de Santiago, a través de distintas salas, se ha pronunciado respecto de apelaciones a sentencias de primera instancia de juzgados de policial local que han conocido las acciones legales que ha interpuesto la Autopista Central para exigir, entre otros, el pago de una multa equivalente a 40 veces el valor de la adeudado por evasión de la tarifa TAG, estipulada en el artículo 42 de la Ley de Concesiones. Uno de los aspectos más complejos en esta materia, se dio cuando la tercera sala de dicho Tribunal en la causa Rol N° 2097-2006, solicitó de oficio un pronunciamiento del Tribunal Constitucional (TC) respecto de la constitucionalidad de dicho precepto legal. El TC en sentencia Rol N° 541 declaró que la norma no era inconstitucional, y por tanto, perfectamente aplicable.

En su sentencia, la tercera sala de la Corte, decidió finalmente revocar la sentencia de primera instancia -rechazando la acción de la demandante- fundándose en que la Autopista estaría experimentando un enriquecimiento injusto sin causa. En la práctica, ello importó desconocer el fallo del Tribunal Constitucional (TC), lo que constituye un grave precedente que merece ser analizado, porque menoscaba la certeza jurídica de nuestro sistema legal.

1. Artículo 42 Ley de Concesiones

El artículo 42 de la Ley de Concesiones, que corresponde al DFL MOP N° 164, de 1991, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por Decreto N° 900, del Ministerio de Obras Públicas, publicado en el Diario Oficial de 18 de diciembre de 1996 establece que:

“Cuando un usuario de una obra dada en concesión incumpla el pago de su tarifa o peaje, el concesionario tendrá derecho a cobrarla judicialmente. Será competente para conocer de ella, de acuerdo al procedimiento establecido en la ley N°18.287, el Juez de Policía Local del territorio en que se produjo el hecho,

el cual deberá, al ordenar dicho pago, imponer al condenado una indemnización compensatoria a favor del concesionario, de un valor equivalente a cuarenta veces el pago incumplido, más el reajuste según el índice de precios al consumidor entre la fecha

del incumplimiento y la del pago efectivo o bien, el valor equivalente a dos unidades tributarias mensuales, estando obligado a aplicar el mayor valor.

“En la misma sentencia, se regularán las costas procesales y personales, calculándolas con el valor total reajustado de la tarifa e indemnización indicadas. En el juzgamiento de estas infracciones constituirán medios de prueba: fotografías, videos y cualquier otro medio técnico que el Ministerio de Obras Públicas hubiese autorizado para el control del incumplimiento de los pagos tarifarios”.

2. Los hechos

La Sociedad Concesionaria Autopista Central S.A. (Concesionaria) dedujo querrela infraccional y demanda civil contra la empresa “Servicio de Mecánica y Mantenimiento Track S.A.”, en conformidad al artículo 42 de la Ley de Concesiones por evasión de peaje, aduciendo ser concesionaria para la ejecución, conservación y explotación de la obra pública denominada “Sistema Norte-Sur”. La concesionaria se basa en el artículo 11 de la Ley de concesiones, que otorga al concesionario el derecho a percibir como compensación por los servicios que presta el precio establecido para tales efectos, y que el usuario de la zona concesionada está obligado a pagar dicho peaje, motivo por el cual la concesionaria se encuentra autorizada y facultada por la ley para emitir el pertinente

La Corte sostiene que la indemnización no puede constituir jamás una fuente de lucro para quien la pretende, puesto que se trata de retribuir precisamente el monto exacto del perjuicio, ya que de otra manera existiría una suerte de enriquecimiento injusto para el acreedor y, de contrapartida, un empobrecimiento injusto para el deudor. Así mismo, considera que una indemnización establecida en un monto cuarenta veces la cantidad realmente debida viene a constituir, para su beneficiario, un enriquecimiento injusto y pareciera carecer de justificación.

documento de cobro, como para proceder a su cobro judicial en los términos del artículo 42 de la Ley de Concesiones. La concesionaria sostiene que la empresa ha incumplido el pago de la tarifa por concepto de uso de la vía concesionada, lo que constituye una infracción del aludido artículo 42. La demanda busca el cobro judicial del peaje, más indemnización compensatoria, reajustes, intereses y costas.

Luego de reproducirse el texto del aludido artículo 42, en la demanda se asevera que cuando un usuario de una obra dada en concesión incumpla el pago de su tarifa o peaje, deberá ser condenado por el Juez del Juzgado de Policía Local del lugar del hecho, “a saber el del lugar donde debió producirse el pago del peaje, al pago de éste, más una indemnización compensatoria a favor del concesionario (...) ascendente a 2 Unidades Tributarias

Mensuales o a 40 veces el monto del peaje incumplido más el reajuste según el Índice de Precios al Consumidor entre la fecha del incumplimiento y la del pago efectivo, debiendo el juez aplicar la cantidad que sea mayor. El Juez está obligado legalmente a aplicar dicha indemnización compensatoria a favor del concesionario. El usuario, además, deberá ser condenado al pago de las costas de la causa, las que deberán ser reguladas tomando como base de cálculo del resultado de la suma del peaje o tarifa adeudado y la indemnización compensatoria aplicada”.

La Corte de Apelaciones, estimando que el precepto contenido podría ser inconstitucional, envía un oficio al TC para que se pronuncie respecto de la

constitucionalidad del precepto legal en cuestión.

3. Los argumentos del Tribunal Constitucional

El Tribunal parte su fallo aclarando una confusión relevante de la discusión, en cuanto si bien la ley se refiere a la norma impugnada como una indemnización compensatoria, su naturaleza jurídica sería en realidad la de una sanción prestacional. Así, “no obstante los términos literales en que está concebida la norma objetada, ella no contempla propiamente una indemnización compensatoria –en cuanto no se vincula exactamente a la reparación del perjuicio efectivamente causado por el incumplimiento– sino que consagra una *pena civil*” (considerando 5°) y que así se desprende del mensaje presidencial del proyecto ley cuya fundamentación es específicamente la penalización civil del incumplimiento en el pago.

Establecido entonces que se encontraría frente a una cláusula penal, se hace cargo el TC del posible enriquecimiento sin causa: “En este caso, el texto legal que ampara el acrecimiento patrimonial del perjudicado es causa del mismo y, por ende, descarta el injusto” (considerando 7°). La multa representa entonces “un elemento disuasivo de la generalización de conductas que pongan en riesgo el régimen de concesiones, afectando el interés colectivo que su eficaz desenvolvimiento procura”. (considerando 16°).

Atendiendo como le corresponde a la posible infracción constitucional del artículo 19 N° 24 y 26 de nuestra Carta Fundamental, el Tribunal es claro al declarar que no podría tratarse de una expropiación por cuanto la sanción “no se origina por acto de autoridad, sino que por una conducta voluntaria y reiterada del infractor. De igual modo, no se priva al afectado de ninguna facultad esencial del dominio si reiteradamente transita por la vía concesionada sin pagar las tarifas con pleno conocimiento de su obligación y de la infracción en que incurre” (consideraciones previas, p.4). Así mismo aclaran que por definición la expropiación “es un acto con caracteres de unilateralidad por parte de la Administración, es decir, uno que no viene precedido ni justificado en conducta alguna del expropiado”. (considerando 10°). Luego, como se desprende de este razonamiento, el pago de dicha multa no podría ser considerado una expropiación, ya que existe un contrato previo que trae incorporado en sí el derecho de prenda general del artículo 2465 del Código Civil, sino que, además, incorpora en sí las multas previstas por la ley.

En cuanto a la posibilidad de que fuera una limitación intolerable al derecho de propiedad consagrado en nuestra Constitución, el TC concluye que no sería tal el caso por cuanto es razonable y justificado y se impone de manera igual a todos los afectados. En síntesis, para el Tribunal no existiría expropiación alguna o limitación injusta del derecho de propiedad y por lo mismo no se configuraría violación a la Carta Fundamental.

4. Sentencia de la Corte de Apelaciones

Tras recibir el pronunciamiento del TC, la Corte procede a dictar sentencia, desconociendo los argumentos del TC: “la indemnización no puede constituir jamás una fuente de lucro para quien la pretende, puesto que se trata de retribuir precisamente el monto exacto del perjuicio, ya que de otra manera existiría una suerte de enriquecimiento injusto para el acreedor y, de contrapartida, un empobrecimiento injusto para el deudor” (considerando 9°). Así mismo la Corte considera que “Una indemnización establecida en un monto cuarenta veces la cantidad realmente debida viene a constituir, para su

beneficiario, un enriquecimiento injusto y pareciera carecer de justificación” (considerando 12°).

La Corte incluso reconoce “que se está frente a una institución jurídica de naturaleza indefinida, que podría ser estimada como una suerte de cláusula penal, multa, pena o sanción de carácter civil, producto a su vez de la comisión de un ilícito de la misma clase, o de un incumplimiento contractual” (considerando 13°).

Con todo, en lo dispositivo del fallo, la Corte revoca la sentencia de primera instancia, basándose en argumentos procesales, principalmente por el hecho de la concesionaria habría rendido prueba de forma inapropiada, cuestión que impide conocer con exactitud el monto adeudado.

CONCLUSIONES

El fallo de la tercera sala de la Corte de Apelaciones pronunciado en la causa Rol N° 2097-2006 puede sentar un precedente grave en la forma como se relaciona el Poder Judicial – en particular los tribunales superiores de justicia- con el Tribunal Constitucional, específicamente cuando estamos hablando de la aplicación, al caso concreto, de normas que han sido declaradas aplicables por el TC (por no ser inconstitucionales), más aún si son decisorias en el caso concreto. Además, en este caso, el análisis de constitucionalidad del precepto en cuestión (artículo 42 de la Ley de Concesiones), fue solicitada de oficio por la Corte. Si bien no existe norma expresa que obligue al tribunal de fondo (Corte) en este caso a aplicar el precepto que ha sido declarado inconstitucional (la declaración de inaplicabilidad tiene por efecto práctico, sacar una norma del universo de normas posibles que tiene un juez para fallar el caso sometido a su conocimiento); los argumentos que han sido esgrimidos, jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de inaplicabilidad y opiniones destacadas de la doctrina; llevan a concluir que la Corte de Apelaciones se equivocó en su análisis. Más aún, cuando en la práctica, los argumentos que invoca la Corte importan una declaración de facto de inconstitucionalidad del precepto legal (fundado en el derecho de propiedad).

Hay quienes, con buenos argumentos, cuestionan la constitucionalidad del artículo 42 de la Ley de Concesiones, sin embargo, habiendo sido interpretado el precepto legal por el TC, a la Corte de Apelaciones lo que le correspondía era la aplicación de la norma al caso en cuestión, sin embargo, optó por construir una tesis propia, cuestión que no tan sólo desconoce el razonamiento del TC, sino parece un precedente grave y negativo que menoscaba la certeza jurídica de nuestro sistema legal.

Un último punto interesante para el análisis dice relación con la forma en que pueden participar las partes en conflicto en el proceso de análisis de constitucionalidad que realiza el Tribunal Constitucional; más aún cuando esta actuación se gatilla de oficio por el Tribunal de fondo, como en este caso. Mientras no se promulgue la Ley Orgánica de TC, tanto este como otras cuestiones fundamentales desde el punto de vista de garantizar principios jurídicos (v.gr. debido proceso), quedan pendientes, lo que es negativo para nuestra institucionalidad jurídica.

FICHA*:

Sentencia Rol N° 2097-2006, Tercera Sala, Corte de Apelaciones de Santiago. Redacción del Ministro Mario D. Rojas González. Concurrieron a la sentencia además el Ministro Lamberto Cisternas y el abogado integrante Hugo Llanos

Rol N° 541-2006: pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente señor José Luis Cea Egaña, y los Ministros señores Juan Colombo Campbell, Raúl Bertelsen Repetto, Hernán Vodanovic Schnake, Mario Fernández Baeza, Jorge Correa Sutil, Marcelo Venegas Palacios, señora Marisol Peña Torres y Enrique Navarro Beltrán. Concorre al fallo, pero con prevenciones, el Ministro Navarro.

*El texto completo del fallo puede ser visto en www.lyd.org